

Paisaje del Campo de Daroca  
Fotografía: José Verón Gormaz

## Sumario

### Consejo editorial

**Presidente: Javier Callizo Soneiro**, viceconsejero de Política Territorial del Gobierno de Aragón

#### Vocales:

**Ramón Salanova Alcalde**, secretario general técnico del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales del Gobierno de Aragón

**Rogelio Silva Galloso**, director general de Administración Local y Política Territorial del Gobierno de Aragón

**Alain Cuenca García**, director general de Asuntos Europeos y Acción Exterior del Gobierno de Aragón

**Isidro Aguilera Aragón**, director del Centro de Documentación e Información Territorial del Gobierno de Aragón

**Antonio Aznar Grasa**, Departamento de Análisis Económico de la Universidad de Zaragoza

**José María Cuadrat Prats**, Departamento de Geografía de la Universidad de Zaragoza

**Antonio Embid Irujo**, Departamento de Derecho Público de la Universidad de Zaragoza

**Severino Escolano Utrilla**, Departamento de Geografía de la Universidad de Zaragoza

**Ángela López Jiménez**, Departamento de Sociología de la Universidad de Zaragoza

**Fernando López Ramón**, Departamento de Derecho Público de la Universidad de Zaragoza

**Marcos Sanso Frago**, Departamento de Análisis Económico de la Universidad de Zaragoza

**José María Serrano Sanz**, Departamento de Estructura, Historia Económica y Economía Pública de la Universidad de Zaragoza

### Equipo técnico

**Directora:** Rosa M. Pellicero

#### Consejo de Redacción

Maria Victoria Rodríguez Cativiela

Gregorio Izuzquiza Rueda

José Ramón San Julián Calvo

Óscar Tomás Mora

Miguel Orduna Ascaso

Roberto García Bermejo

**territorio@aragon.es**

**Web del Gobierno de Aragón:**

<http://www.aragon.es>

#### Coordinación:

Aragón Media, S.L.

C/ San Lorenzo, 6-10. 50001 Zaragoza (España)

[www.aragondigital.net](http://www.aragondigital.net)

[administracion@aragonmedia.com](mailto:administracion@aragonmedia.com)

#### Maquetación y diseño:

Aragón Rutas

Pº Echegaray y Caballero, 8, local 2.

50003 Zaragoza (España)

[www.aragonrutas.com](http://www.aragonrutas.com)

[aragonrutas@aragonrutas.com](mailto:aragonrutas@aragonrutas.com)

#### Preimpresión e impresión:

Industrias gráficas La Comercial S.A.

Argualas, 40. 50012 Zaragoza (España)

[comercial@iglacomercial.es](mailto:comercial@iglacomercial.es)

#### Depósito legal:

Z-1536-2001

Esta publicación está impresa en papel

Permitida la reproducción de los artículos de esta revista, citando la procedencia y el autor de los mismos.

## EDITORIAL

# Aragón en la Europa de los 25

Tal vez pueda parecer extraño que una revista de política territorial dedique tantas páginas a un asunto cuyo origen, desarrollo y deriva futura tienen una dimensión supramunicipal que desborda asimismo el marco de decisión autonómico. Sin embargo, la realidad es todavía más compleja: las escalas local y global, los niveles de intervención municipal, comarcal y europeo, están estrechamente interrelacionados. Importantisimas —y hasta capitales, en algunos casos— decisiones que afectan al desarrollo territorial, al actuar sobre la base misma de la supervivencia de las pequeñas colectividades rurales, traen causa de la política europea: tanto de la estructural cuanto de la meramente sectorial —la P.A.C., por ejemplo—. Que el segundo número de esta nueva época de **territorio & DESARROLLO LOCAL** acoga el estudio científico de estas cuestiones parece, pues, no ya pertinente sino políticamente oportuno. Poco tiempo después de la última convocatoria electoral al Parlamento Europeo, el pasado 13 de junio, la carpeta monográfica del presente número abre así sus páginas al análisis de los fondos europeos. Y como se anunciaba ya en el primer número, lo hace desde ópticas disciplinarias diversas pero complementarias: desde la visión global de la política territorial europea y sus previsibles efectos sobre Aragón, que es el motivo de la reflexión del doctor Alain Cuenca, director general de Asuntos Europeos del Gobierno de Aragón, hasta el estudio geográfico de los Fondos Estructurales y de la P.A.C., que es el objeto del artículo de los doctores Frutos, Hernández Navarro y Ruiz Budría, pasando por el punto de

vista del economista que es el caso del original remitido por el doctor Biescas, consejero de Economía que fue del Gobierno de Aragón. Tres aportaciones que, sin duda, contribuirán a la mejor comprensión de la repercusión que para nuestra Comunidad Autónoma ha tenido hasta ahora la adhesión a la Unión Europea, así como de las consecuencias que cabe esperar de su última ampliación.

Que no son necesariamente negativas. La salida de España del Fondo de Cohesión, con las consiguientes interrogantes sobre la financiación de

## *El reto de la ampliación encierra dificultades y hasta explícitas amenazas, pero también nuevas, interesantes y desconocidas oportunidades*

importantes infraestructuras que venían siendo atendidas parcialmente con cargo a aquél, puede verse compensada por la prioridad dada por la Unión a los proyectos de cooperación transfronteriza, o por el mayor peso atribuido ahora a la variable densidad de población en los criterios de asignación de recursos. En todo caso, las prioridades de la política europea condicionarán, a buen seguro, las de la agenda aragonesa. Sin ninguna duda. Un reto —y la Europa de los Veinticinco lo es— encierra dificultades, sí, y hasta explícitas amenazas, pero también nuevas, interesantes y desconocidas oportunidades.

# LOS FONDOS EUROPEOS *pasado, presente y futuro* EN ARAGÓN

**Manuel Pizarro Moreno**  
Presidente de Endesa

El acceso de España en 1986 a la entonces Comunidad Económica Europea constituye un punto de inflexión decisivo para entender la excelente evolución experimentada por la economía española en general, y la aragonesa en particular, hasta el presente. Durante este período, la estructura productiva, y su distribución a lo largo y ancho de la geografía nacional, ha sufrido numerosas transformaciones, tanto cualitativas como cuantitativas. En este proceso, junto a otras importantes externalidades positivas derivadas de la integración, los ingentes fondos procedentes de Bruselas –canalizados a través de las administraciones estatales, autonómicas y locales– han jugado un papel esencial en la prosperidad económica del país, el aumento del bienestar de la población y la aproximación de los niveles de renta entre las distintas comunidades autónomas.

Los recursos presupuestados han seguido el principio básico que guía la actuación de la Unión Europea en materia de política territorial, el apoyo y la promoción de un desarrollo sostenible y armonizado en todas las regiones. Con este propósito se han instrumentado diversos fondos destinados a corregir desequilibrios estructurales en lo referente a la dotación de infraestructuras, la formación del capital humano, el mercado de trabajo y la modernización del tejido productivo. Las necesidades propias de cada zona han determinado la distribución de los medios entre regiones.

En este contexto, Aragón ha sido receptor de ayudas comunitarias. A pesar de quedar excluidos de los programas destinados a las regiones

Objetivo 1 por superar el 75 por ciento de la renta media comunitaria, nuestra tierra presentaba algunas deficiencias estructurales que era, y todavía es, necesario subsanar. En cuanto a la demografía, constatamos una baja densidad de población, con una fuerte concentración de habitantes en el área metropolitana de Zaragoza, y un progresivo envejecimiento de la pirámide poblacional. En el ámbito económico, el sector industrial debe ampliar su grado de diversificación productiva, mientras que el sector servicios tiene que alcanzar niveles de desarrollo equiparables al estándar español y europeo, sobre todo en actividades de alto valor añadido.

Bajo estas premisas, en Aragón se han destinado fondos de cohesión a la dotación de infraestructuras de transporte y comunicación. Las distintas

autovías construidas en territorio aragonés, junto con la parte de la línea del AVE Madrid – Barcelona que atraviesa la región, son los mejores exponentes de la implementación de este tipo de proyectos. Gracias a nuestra estratégica posición en el centro del cuadrante nordeste de España, estas infraestructuras abren sustanciosas oportunidades en sectores con potencialidad como la logística, que ya estamos aprovechando. Asimismo, los Fondos de Cohesión se han utilizado para llevar a cabo acciones medioambientales que promueven un desarrollo sostenible y respetuoso con el entorno. De otro lado, los fondos del Objetivo 2 y del Objetivo 5b han contribuido a estimular el dinamismo de actividades emergentes y la reconversión de sectores en declive, dentro de la agricultura y la industria respectivamente.

De forma especial, el medio rural ha sido destinatario de las ayudas comunitarias en Aragón. En primer lugar, los fondos procedentes de la Política Agraria Común (PAC) han permitido sostener la renta de los agricultores. Simultáneamente, las partidas asociadas al Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) han favorecido un notable avance en la modernización tecnológica del sector. Por último, la diversificación de la actividad en el medio rural, con la intención de generar nuevos yacimientos de empleo y así fijar población, ha sido el objetivo central de diversas iniciativas comunitarias.

Sin embargo, en el medio plazo aparecen algunos factores que anticipan una considerable reducción de los fondos que llegarán a Aragón. Por una parte, las “perspectivas financieras” europe-

as cierran el período vigente en 2006 y, por lo tanto, la convergencia real alcanzada por España reestructurará y minorará el volumen neto de las ayudas recibidas. Por otra parte, la inminente adhesión de diez nuevos países de Europa Central y del Este a la Unión Europea requiere una reorientación de los fondos estructurales a favor de éstos. Esta situación es similar a la que ocurrió con la entrada de España y Portugal en 1986, quizá incluso ahora con mayor necesidad de recursos, puesto que se trata de más países y su nivel medio de vida actual es sustancialmente inferior al que en su día presentábamos españoles y portugueses.

En definitiva, hasta el momento las ayudas comunitarias han contribuido a la modernización del tejido productivo y a la acumulación de un estimable capital público en nuestro territorio.

Éste era precisamente el papel que debían cumplir y el hecho de haber reducido nuestro diferencial de renta con la media europea indica que se ha empleado bien la financiación suministrada. Es cierto que la ampliación de la Unión Europea nos proyecta una serie de retos, pero también trae consigo considerables oportunidades. En este camino, reitero que, por los motivos expuestos, la asistencia europea va a ser menor que la otorgada en las décadas precedentes. En consecuencia, los aragoneses hemos de ser conscientes de que deben desaparecer los últimos vestigios de cultura de la subvención para dejar paso, decididamente, a la capacidad innovadora, la iniciativa y el espíritu emprendedor, factores que serán los más valiosos aliados para seguir construyendo con éxito el futuro de nuestro territorio.

*“Deben desaparecer los últimos vestigios de cultura de la subvención para dejar paso a la capacidad innovadora, la iniciativa y el espíritu emprendedor”*



Fotografía : Archivo UE

Jean-Luc Dehaene, vicepresidente; Giuliano Amato, vicepresidente y Valéry Giscard d'Estaing, presidente de la Convención sobre el Futuro de Europa.



# EL VALOR DE LA COMARCALIZACIÓN

## *vertebración territorial*

**Javier Callizo Soneiro**

Viceconsejero de Política Territorial  
Gobierno de Aragón

Con la aprobación de treinta y dos leyes, más la previa de armonización del proceso, se dio en la pasada legislatura un impulso definitivo al proyecto de comarcalización. Venía a satisfacer la necesidad de un nivel supramunicipal capaz de garantizar la prestación de los servicios que la ley atribuye a las entidades locales, asegurando de paso la supervivencia de éstas. Si el proceso autonómico no ha tenido al cabo sino consecuencias beneficiosas (el progreso de la España democrática es el de la España de las autonomías, según reconoce el mismo Fraga), en el de comarcalización haríamos bien en ver un instrumento de desarrollo y de vertebración territorial.

Trasunto del proceso de industrialización y de la tendencia del mercado a poner a cada uno en su sitio —menos por su valor que por su cotización— la despoblación de nuestros municipios es una variante territorial de darwinismo social; algo que ninguna política podría cabalmente aplaudir sin incurrir en dos errores. Primero, el de aceptar un sesgo economicista en un asunto —el territorio— de índole multidisciplinar. Segundo, el de justificar, invocando criterios de rentabilidad, la desaparición de muchos municipios, invitados así a una suerte de eutanasia territorial.

En un espacio ideal, salta a la vista que, si todos los aragoneses vivieran en Zaragoza, podríamos obtener pingües economías de escala sin soportar a cambio (hablamos de apenas un millón de habitantes) las onerosas deseconomías generadas por la congestión demográfica. El problema del

transporte, por ejemplo, dejaría de ser ya la demanda de más autovías, o la de un sistema ferroviario de cercanías; bastaría con prolongar unos kilómetros las líneas de autobuses urbanos de la capital. Sin más.

Pero, ¿qué haríamos entonces con nuestro medio ambiente; con nuestros campos, vegas y caminos; con nuestro patrimonio; con esos de miles de aragoneses que tanto contribuyen a conservar el territorio? Y no hablamos sólo de valores: ¿es acaso pertinente que una variable como el precio de mantener el territorio a punto pueda ser obviada en las ecuaciones de rentabilidad? ¿Ignoramos que los incendios forestales no son más pavorosos porque hay aragoneses que viven en el territorio, cuidan los caminos, queman los rastrojos y desbrozan los bosques? ¿Que el hombre destruye tanto o más con su ausencia que con su presencia, por intensiva que ésta sea? A diferencia de aquella antinomia —“Zaragoza contra Aragón”— de los años de la transición, hoy sabemos que no es posible hacer Aragón sin Zaragoza. Pero tampoco con ésta solamente.

La comarcalización apuesta por la fijación de la población en el territorio: una estrategia para cimentar con ilusión nuestro futuro, en vez de apuntalarlo con resignación; un compromiso que, en la tradición de la geografía radical franco-norteamericana, se inspira en el concepto de justicia socio-territorial como legítima aspiración a la equidad, si no a la igualdad.

La comarcalización valdrá más, pero no será más cara. Sí, más sensible y



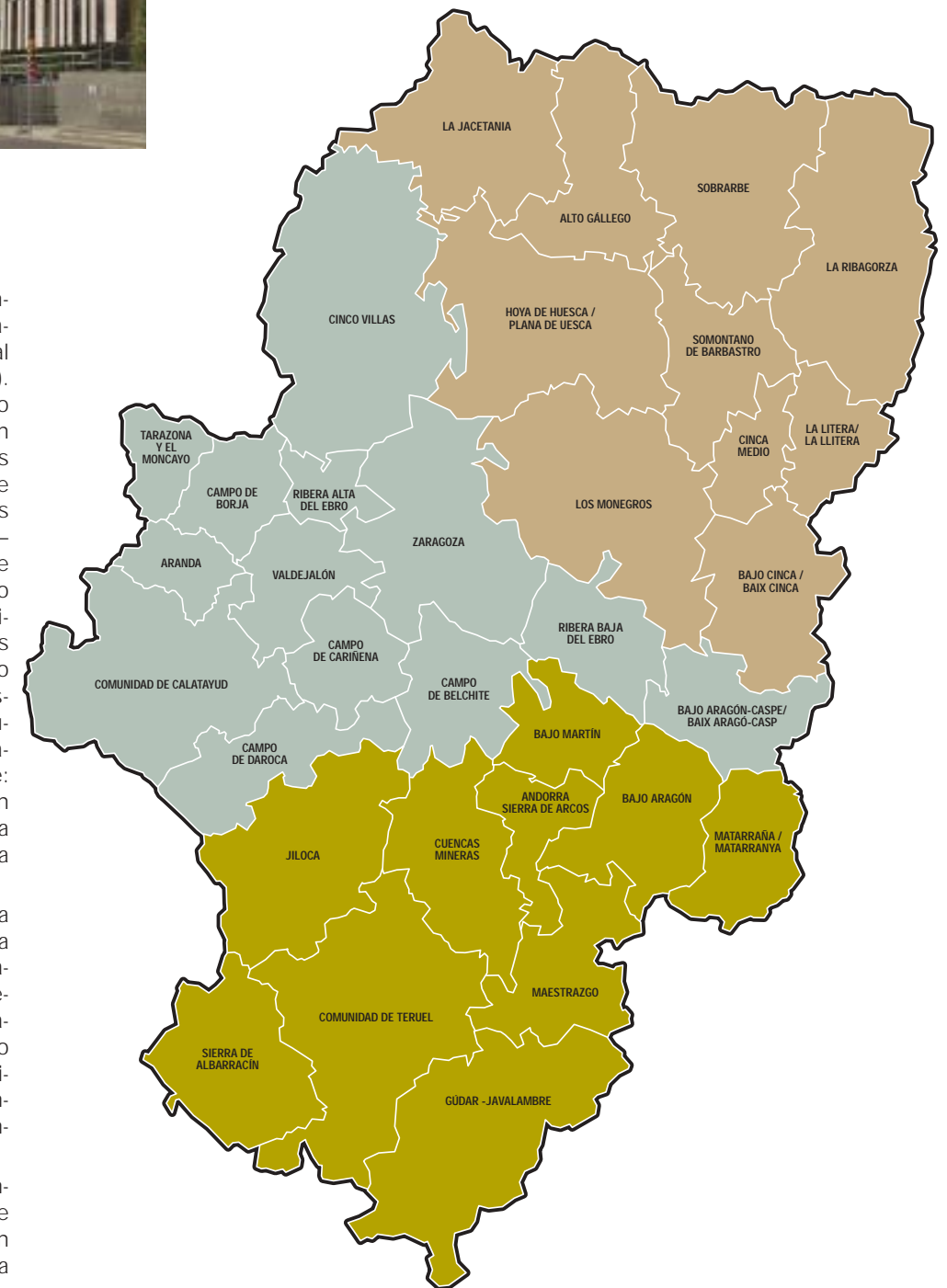
Fotografía : Aragón Press

Plaza de España de Zaragoza.

diligente ante los problemas (en veinte años de autonomía se ha restaurado en Aragón más patrimonio cultural que en los últimos doscientos años). Y sin reproducir los vicios del proceso autonómico: el Gobierno de Aragón ha querido dotar adecuadamente las transferencias, sumando al coste efectivo de éstas otro 50 por 100 más —con carácter incondicionado— correspondiente al Programa de Política Territorial, según ha explicado en las Cortes de Aragón el vicepresidente Biel. Por el contrario, los gastos de personal no sólo no crecen sino que excluyen toda duplicación. Y desaparecen más de sesenta mancomunidades, cuyos servicios serán prestados por las comarcas. Nadie lo dude: el crecimiento de la Administración comarcal comportará —comporta ya— un adelgazamiento paralelo de la autonómica.

Ante el panorama que presenta Aragón, cabía quedarse en la denuncia enfática de los desequilibrios territoriales. O hacer algo más: tratar de corregirlos. El Gobierno de Aragón ha optado por lo segundo. Con cautela, pero con decisión. Y con el consenso unánime habido hasta aquí y que debe mantenerse hasta completar la faena: mantener Aragón operativo.

Cuando hablamos del territorio con vendría no olvidar esa sentencia que Wilde pone en boca de Lord Henry, en el Retrato de Dorian Gray: “hoy en día la gente conoce el precio de casi todo y el valor de casi nada”.





# NUEVOS CRITERIOS PARA EL REPARTO

## *despoblación y envejecimiento*

# DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES

**Rogelio Silva Galloso y Pablo Dolz Millán**

Dirección General de Administración Local y Política Territorial  
Gobierno de Aragón

La cuantía de los fondos comunitarios percibidos por Aragón siempre ha sido considerada insuficiente para afrontar sus especiales características demográficas y territoriales, debido a que el criterio adoptado para su reparto - PIB por habitante - ignora la despoblación y el envejecimiento, dos factores que, al no ser tenidos en cuenta, salvo excepciones, en la formulación de las políticas de cohesión, están provocando la muerte lenta de territorios cuya cruda realidad demográfica queda enmascarada por un PIB por habitante estadísticamente satisfactorio.

Cada uno de estos factores, por separado, presenta una problemática específica y preocupante, pero unidos ambos, constituyen una seria amenaza

para la supervivencia de la población en el territorio.

En contraste con lo sucedido en otras comunidades españolas, la utilización de parámetros casi exclusivamente económicos, como el PIB por habitante, ha impedido a Aragón recibir la financiación necesaria para mejorar su deteriorada estructura demográfica, que constituye uno de sus problemas más importantes, y avanzar en la cohesión económica y social, que es, en definitiva, la razón de ser de la política regional.

Si bien los fondos comunitarios recibidos por Aragón han contribuido a incrementar un 14 % el PIB por habitante sobre la media europea durante el período 1986-1998, no han permiti-

do, sin embargo, mejorar su estructura demográfica. Ésta no sólo no ha mejorado sino que la densidad de población, ya de por sí muy baja<sup>1</sup>, no se ha modificado prácticamente en dicho período y el índice de envejecimiento se ha incrementado en casi un 35 % entre 1985 y 2000.

Para proteger el patrimonio natural y cultural y lograr un territorio equilibrado es preciso detener su vaciamiento, pues cuando un territorio se vacía corre serio peligro de degradación. Y para frenar este proceso, aun manteniendo espacios de baja densidad de población, hay que asumir costes adicionales que no pueden imputarse al propio territorio, pues las personas que en él viven tienen derecho a unos servicios y equipamientos equiparables a los de quienes viven en hábitats más concentrados.

Si a la baja densidad se une el envejecimiento, la combinación conduce directamente a la desaparición del tejido social, a su muerte por falta de reemplazo. Y no sólo es preciso financiar el coste suplementario de los servicios sociales para atender a esa población envejecida, sino que es necesario un aporte financiero especial para incentivar la creación de empresas capaces de fijar un mínimo de población joven en el territorio.

Un territorio con baja densidad de población puede ser viable si su pirámide poblacional está equilibrada y dispone de unos servicios públicos concentrados cuyos sobrecostes, de mantenimiento y accesibilidad, no se imputan directamente a los escasos ciuda-



Fotografía : Aragón Press

Sólo hay una región europea con una densidad de población y un índice de envejecimiento más desfavorables que los de Aragón.

danos que viven en él, como usuarios potenciales, sino que se financian parcialmente por el sector público para evitar la discriminación frente a los habitantes de las zonas más pobladas.

Por ello, ante la próxima revisión de los criterios de reparto de los fondos europeos, es necesario considerar nuevos criterios y parámetros que mejoren la financiación de los territorios con estructuras demográficas muy degradadas.

### El caso de Aragón

Si comparamos la estructura demográfica de Aragón con la del resto de regiones de la Unión Europea, se aprecia con claridad la desfavorable situación aragonesa. Así, si clasificamos las regiones según su densidad de población y según su índice de envejecimiento conjuntamente, las primeras posiciones están ocupadas por aquellas regiones que presentan los peores valores para el conjunto de ambos índices que, básicamente y con excepción de algunas regiones nórdicas, no son otras que las que integran la denominada "Diagonal Continental", que recorre las regiones interiores de Francia, España y Portugal. Entre ellas se encuentra Aragón, que está situada

en el puesto número 2 de una tabla formada por 252 regiones.

Si, entre las regiones de la Europa de los 15 que se encuentran en el percentil 10 de la tabla, seleccionamos las que tienen un PIB por habitante superior al 75 % de la media comunitaria, vemos que trece regiones presentan una situación demográfica muy delicada, estando todas ellas excluidas, con excepción de las nórdicas, del Objetivo 1.

Si consideramos las regiones de los países que se incorporan en 2004 a la Unión, tan sólo diez se clasifican en la primera mitad de la tabla, mientras que las 30 restantes se sitúan en la segunda mitad, pudiendo concluirse que, si bien las nuevas regiones de la Unión Europea presentan unos índices de PIB por habitante muy bajos, su estructura demográfica y territorial parece más equilibrada que la de muchas regiones de la UE-15.

### Limitaciones del ámbito geográfico regional

La excepción nórdica del acceso parcial de las regiones a la financiación europea a través del Objetivo 1, da pie a plantear que no sólo los criterios económicos enmascaran una realidad demográfica negativa, sino que también la obligación

de referir las variables al ámbito geográfico regional (NUT2) puede falsear aún más una estructura poblacional ya mala de por sí.

En el caso de Aragón, con una población de 1.230.090 habitantes en 2003, si excluimos el municipio de Zaragoza, el resto del territorio no alcanza los 13 habitantes por Km2, que se aproxima al límite de los 8 habitantes por Km2 exigido a las regiones nórdicas para incluirlas en el Objetivo 1.

Pero considerando que más de un tercio de Aragón tiene una densidad inferior a 8 habitantes por km2 y un índice de envejecimiento superior al 25 %, y que esta superficie supera la extensión de 155 regiones de la UE-15, Aragón ha de ser la primera en trabajar por la cohesión económica y social, instando a la Unión Europea a adoptar criterios que le proporcionen los medios financieros necesarios para afrontar los graves problemas demográficos que padece, utilizando el nivel administrativo comarcal (NUT4), que permite una aproximación real al territorio, absolutamente necesaria para atender una problemática enmascarada por las grandes cifras del PIB por habitante.



Fotografía : Aragón Press

Para proteger el patrimonio natural y cultural y lograr un territorio equilibrado es preciso detener el progresivo vacío poblacional.

<sup>1</sup> 25,78 hab./Km<sup>2</sup> en 2003



# CENTRO DE DOCUMENTACIÓN *en marcha* E INFORMACIÓN TERRITORIAL DE ARAGÓN

***Este nuevo centro del Gobierno de Aragón nace como servicio de apoyo a las diferentes administraciones públicas como directamente a los ciudadanos, en todo lo relacionado con la información y documentación sobre ordenación del territorio aragonés. Ubicado en Zaragoza, el centro dispone de dos áreas de actuación principales: cartografía y documentación territorial.***

El Centro de Documentación e Información Territorial de Aragón (CDITA) acaba de abrir sus puertas al público en el céntrico Paseo Pamplona de Zaragoza. De esta forma, el Gobierno de Aragón da un paso impor-

tante en la gestión e información sobre cartografía y documentación sobre el territorio de la Comunidad Autónoma. Las nuevas instalaciones cuentan con dos áreas de trabajo principales: Unidad de Cartografía, que dispone de

depósito de históricos compuesto por una cartoteca y fototeca, y la Unidad de Documentación Territorial, con secciones de biblioteca y archivo.

La puesta en marcha de este servicio cuenta con un equipo de nueve profesionales del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales del Gobierno de Aragón. El director del centro, Isidro Aguilera, destaca la importancia de este servicio como "una herramienta de apoyo importante en el planeamiento territorial, en el desarrollo de proyecto de ingeniería y, en general, para la ordenación del territorio".

El director hace hincapié en la utilización de las nuevas tecnologías en la gestión de las actuaciones del centro, en cuanto a servir la información a través de internet o a través de instrumentos telemáticos.

En este contexto y con el fin de facilitar el acceso de los usuarios a esta información, tanto en lo relativo a otras administraciones como al público en general, se está trasladando al formato electrónico y progresivamente se está volcando a la web del

Fotografía : Aragón Press



Las nuevas instalaciones facilitan un acceso más fluido de los ciudadanos a la información territorial.

Gobierno de Aragón. No obstante, está valorándose la opción de una web propia, con enlace a la página del Gobierno de Aragón, así como a otros de interés sectorial y administrativo.

La puesta en marcha del centro está enmarcada en el desarrollo de las Directrices Generales de Ordenación Territorial, en concreto en la que está reflejada en el Decreto 162/2000 de 26 de julio. Esta norma establece que el centro debe dedicarse a organizar eficientemente la producción, obtención y tratamiento de la documentación y de la difusión de información relacionadas con el espacio aragonés en materia de ordenación del territorio.

Hasta ahora, el Servicio de Cartografía y Documentación era el que realizaba esta función, cuya ubicación residía en las dependencias del Gobierno de Aragón, bajo el paraguas de la dirección general de la Administración Local y Política Territorial. Una situación que,

por las necesidades y la importancia que el Gobierno de Aragón da a la información y documentación territorial y los planteamientos de futuro en esta materia, era claramente restringida.

Desde el aspecto de servicios al público, las nuevas instalaciones suponen una sustancial mejora para el acceso a la información, tanto por la incorporación de nuevas tecnologías como el ámbito físico de localización de dicha documentación.

El funcionamiento del Gobierno de Aragón durante más de dos décadas ha supuesto una acción importante sobre el territorio aragonés, que se ha basado en estudios que forman parte de su patrimonio documental y que deben estar al servicio de quienes trabajan sobre el territorio.

El acceso a esta documentación permite obtener información sobre nuestra Comunidad Autónoma, no sólo a los profesionales y especialistas, sino

***El CDITA se dedica a organizar la producción, obtención y tratamiento de la documentación, además de a la difusión de información relacionada con el espacio aragonés en materia de Ordenación del Territorio***

Fotografía : Aragón Press



Isidro Aguilera, director del CDITA.





El orden es imprescindible para un acceso eficaz a la información disponible.

también a la ciudadanía. Pero el acceso eficaz a esta información requiere que esté ordenada, seleccionada en función de su contenido, catalogada y disponible o, al menos, referenciada e indicando donde puede consultarse.

En este sentido, el nuevo servicio del CDITA tiene dos unidades diferenciadas pero coordinadas entre sí que recogen

***El archivo de la Unidad de Documentación Territorial dispone de más de medio centenar de documentos relacionados con proyectos de Ordenación del Territorio en sus distintos ámbitos de gestión***

las aspiraciones marcadas por Directrices de Ordenación del Territorio.

### **Cartografía**

La Unidad de Cartografía cuenta con un depósito de históricos compuesto por una cartoteca y fototeca que dispone de abundante material recogido a través de años de trabajo. En este sentido, el director del centro señala que el fondo histórico recoge fotos aéreas de Aragón tomada en distintas épocas, lo que permite ver la evolución territorial de nuestra comunidad.

Isidro Aguilera entiende que el material cartográfico que dispone el centro es de un buen nivel, "de los mejores a nivel nacional", al tiempo que agrega que desde el Gobierno de Aragón se está haciendo un esfuerzo importante por completar el mapa cartográfico de Aragón que en estos momentos alcanza al 70% de territorio.

En este contexto, las previsiones apuntan al año 2007 para completar la cartografía de Aragón. Para ello, se está ges-

***El Gobierno aragonés realiza un importante esfuerzo para completar el mapa del territorio, cartografiado ya en un setenta por ciento***

tionando la renovación del convenio de colaboración con la Dirección General de Catastro y la suscripción de otro acuerdo con el Instituto Geográfico Nacional para compartir gastos de realización de la cartografía y para el mantenimiento y actualización posterior del material, respectivamente.

Para el director del centro, la cartografía "es una herramienta polivalente para el desarrollo del territorio, tanto para el planeamiento urbanístico como para proyectos de ingeniería". Al mismo tiempo "sirve -añade- de soporte de información territorial para otros ámbitos económicos, como es el caso de las certificaciones de cultivos de la Política Agraria Comunitaria".

El centro confecciona y gestiona la cartografía básica de la Comunidad Autónoma a escala 1/5000 en rústica y escala 1/1000 en urbana. En estos momentos, y con el apoyo de la Dirección General del Catastro mediante el convenio de colaboración se dispone del 70% de la superficie aragonesa cartografiada mediante ortofotografía y restitución no automática. Esta información está georreferenciada y se facilita al usuario en soporte digital según decreto de precios públicos.

El Gobierno de Aragón, como adelantaba el director del centro anteriormente, tiene previsto concluir el mapa cartográfico en poco más de tres años, siguiendo unos criterios de selección de nuevas zonas en función de las necesidades manifestadas por otros departamentos, peticiones de los propios ayuntamientos o, en su defecto,



Ortofoto de San Martín de la Virgen del Moncayo.

## ***Más de 80.000 fotos aéreas del territorio***

La unidad de cartografía cuenta con un importante fondo histórico, que supera las 84.000 fotos aéreas del territorio aragonés. Estas fotos se han recogido a lo largo de los años desde 1956, cuando se realizaron 4.073 fotos. Posteriormente, en una segunda tanda de vuelo, en 1977, se tomaron 14.560 fotos. En el año 1984 se hicieron un total de 4.796 fotos. Y, por último, en 1999 se hicieron 61.022 instantáneas de nuestro territorio.

Esta progresión en el tiempo además de ir completando el territorio permite ver la evolución que ha experimentado nuestra Comunidad Autónoma a través de los años, tanto en el medio rural como en el urbano.

En este sentido, el inventario cartográfico, dispone de 7.038 fotos urbanas, de las que 4.137 corresponden a Huesca; 1.554 son de Zaragoza, y 1.347 responden a

Teruel. Para completar la fototeca, el centro tiene registradas un 2.253 ortofotos a escala 1/1.000

En cuanto a los mapas de la Cartoteca, el fondo histórico cuenta con un total de 478 hojas en formato papel y 193 en formato digital. Respecto a los planos urbanos a escala 1/1.000, el fondo documental es de 5.639 planos, de los que 2.307 son de la provincia de Huesca, 1.985 corresponden a la de Zaragoza y 1.347 son de la de Teruel.

Este fondo documental supone que en la actualidad se dispone del 70% de la superficie del territorio cartografiada mediante ortofotografía y restitución no automática. Esta información está georreferenciada y se proporciona al público en soporte digital.

El Gobierno de Aragón estima que para el año 2007 se habrá completado la cartografía del todo el territorio Aragonés.



## Convenios con el Catastro y con el IGN

Para completar el mapa cartográfico de Aragón y asegurar su mantenimiento en el tiempo, el Gobierno de Aragón está ultimando la elaboración de sendos convenios de colaboración con la Dirección General del Catastro y con el Instituto Geográfico Nacional (IGN).

En cuanto al convenio con el Catastro, ya se ha firmado con anterioridad otros acuerdos para compartir costes en la realización de la cartografía. Para ello, como en otras ocasiones, se está coordinando entre las dos administraciones la elaboración de los pliegos que saldrán a concurso público, con el fin de compaginar las necesidades de las dos administraciones.

Para el Gobierno de Aragón, los criterios para la selección de nuevas zonas o núcleos urbanos para la confección de cartografía nueva se basan en las necesidades manifestadas por otros departamentos, peticiones de los propios ayuntamientos, así como en el principio de cubrir amplias zonas completas sin dejar áreas aisladas sin cartografiar.

Asimismo, se está preparando el borrador de un convenio con el IGN para el mantenimiento de la cartografía del territorio. La constante evolución del territorio, en cuanto a usos y ocupación requiere de una labor de mantenimiento periódico que actualice la información necesaria para la Administración y para los profesionales de los distintos sectores vinculados con la ordenación del territorio.



Fotografía : Aragón Press

Las nuevas tecnologías han impulsado el uso de la información georreferenciada.

completar zonas sin dejar zonas aisladas sin cartografiar.

### Avances tecnológicos

El alto nivel alcanzado en la producción y utilización de la información georreferenciada basado en las modernas tecnologías disponibles y en los avances científicos, ha propiciado una transformación importante, tanto cuantitativa como cualitativa, de la demanda social de este tipo de información y, en particular, de datos cartográficos como soporte necesarios para el planeamiento, los estudios y proyectos técnicos, la gestión pública y empresarial, la estadística, la docencia y otras múltiples aplicaciones para el desarrollo territorial.

No obstante, esta creciente demanda de información georreferenciada por parte de las administraciones y del público en general supera la mera utilización de los datos básicos puesto que precisa de elaboraciones y presentaciones diferenciadas según su aplicación y uso, debiendo asegurar-

se la conservación de los datos originales, así como su transformación aplicada a cada necesidad completa.

En definitiva, la creación de un Centro de Documentación e Información Territorial que gestione la cartografía, las bases de datos territoriales, las bibliotecas de temas territoriales y los medios adecuados para que esta información esté actualizada y disponible para los usos necesarios en el análisis, investigación, planeamiento y gestión territorial, además de ser imprescindible para la ordenación territorial, da cumplimiento al artículo 8 de la Ley 11/1992, de 24 de noviembre, de Ordenación del Territorio y a la Ley 7/1998, de 16 de julio, por la que se aprueban las Directrices Generales de Ordenación del Territorio.

### Unidad de Documentación Territorial

La Unidad de Documentación Territorial es el segundo gran eje sobre el que gira el CDITA. El archivo y la biblioteca son los dos elementos que configuran esta unidad, que cuenta con un

## Los principios del centro

La creación del Centro de Documentación e Información Territorial de Aragón se guía por una serie de principios que le imprimen una personalidad propia independientemente de su vinculación al Gobierno de Aragón

- Exhaustividad, rigor y actualidad para la difusión de una información útil y de calidad.
- Pertinencia y rapidez de respuesta en el suministro de la documentación
- Integración de los componentes del sistema de información territorial y comunicabilidad con otros sistemas.
- Máxima difusión de la información, garantizando la intimidad personal mediante la protección de datos.



Fotografía : Aragón Press

El rigor es una característica en el trabajo del CDITA.

Fotografía cedida por el CDITA



Ortofoto del casco urbano de Jaca.



fondo de biblioteca de más de 3.000 volúmenes de temas de ordenación del territorio y urbanismo.

El director del centro hace especial hincapié en la hemeroteca de revistas especializadas, de las que se reciben por suscripción 63 títulos diferentes, tanto de ámbito nacional como internacional. Todas estas revistas tienen volcado los índices y los resúmenes en un servidor de Gobierno de Aragón, como paso previo a la configuración de una página web en la que en estos momentos se encuentra en fase de desarrollo.

En cuanto a la parte del archivo se dispone de más de medio centenar de documentos relacionados con proyectos de ordenación del territorio en sus distintos ámbitos de gestión.

Asimismo, Isidro Aguilera destaca que se ha iniciado un proceso de recuperación de proyectos y estudios para el archivo. “Estamos en contacto con los distintos departamentos del Gobierno de Aragón con implicación en la ordenación del territorio en sus ámbitos de actuación sectorial para recopilar esta información, documentarla y referenciarla, con el fin de que el archivo del Centro sea el punto de referencia principal para acceder a esta información”.

En este contexto, el director del centro hace especial hincapié en la elaboración de la página web como instrumento



Fotografía : Aragón Press

operativo que facilite el acceso a la información, y que estará operativa en breve, tanto en el ámbito de la cartografía como en documentación territorial.

El archivo del CDITA dispone de más de medio centenar de documentos relacionados con proyectos de ordenación del territorio

*Pasa a la página 59*

## Unas instalaciones modernas y operativas

Las nuevas instalaciones están ubicadas en el céntrico Paseo de Pamplona, 12-14. Es un amplio local de 600 metros cuadrados dividido en dos plantas, en donde un equipo de nueve personas desarrolla los cometidos del centro y atienden las peticiones de los usuarios. El horario de atención al público es amplio y abarca desde las 9.00 a las 14.00 horas.

La apertura del CDITA ha supuesto un paso importante en la gestión de la documentación e información territorial, tanto en lo que respecta al ámbito tecnológico, ya que supone una mejora en los recursos y herramientas con

las que cuentan los técnicos, así como en atención al usuario.

Las dos plantas con las que cuenta el centro están distribuidas de forma muy operativa, al tiempo que también se han incorporado las mejoras arquitectónicas necesarias para facilitar el acceso a minusválidos. En la primera planta está ubicada la atención al público en cuanto solicitud de documentación cartográfica y otras consultas vinculadas a información territorial, así como los servicios administrativos.

En la planta baja está ubicado el archivo y la biblioteca, en la que puede consultarse documentación y hemeroteca. En

estos momentos, la sección de biblioteca cuenta con un fondo de más de 3.000 volúmenes dedicados a temas de ordenación del territorio y urbanismo. Además de este fondo, destacan las revistas especializadas. El centro está suscrito a 63 publicaciones distintas, de las que 48 nacionales y 18 extranjeras. Para el Gobierno de Aragón, la puesta en marcha del CDITA es un claro reflejo de la importancia de disponer de unas instalaciones adecuadas para gestionar la documentación e información territorial de Aragón y de planificar y avanzar en un ámbito que tiene una gran importancia para el desarrollo territorial de nuestra Comunidad.





Fotografía : Aragón Press

*Viene de la página 18*

### Equipo humano

La puesta en marcha del centro, que está ubicado en el Paseo Pamplona, 12-14, cuenta en un principio con un equipo de nueve profesionales para dar servicio al requerimiento de los usuarios en las dos áreas de actuación principales. Así, además del director, configuran el equipo un ingeniero de caminos experto en cartografía, un delineante, un técnico en SIG, un operador informático de cartografía, un arquitecto encargado de la biblioteca, un documentalista y dos auxiliares ■

Fotografía : cedida por CDITA



Plano del caso urbano de Binéfar.

***La Unidad de Cartografía cuenta con un depósito de históricos compuesto por una cartoteca y fototeca que dispone de abundante material recogido a través de años de trabajo.***





El vicepresidente del Gobierno de Aragón, José Ángel Biel y el director del CDITA, Isidro Aguilera, durante el acto de inauguración.

## Promoción y coordinación

El CDITA es el centro neurálgico de la información y documentación territorial en Aragón. Sus principales funciones son:

- Promover la creación de una organización eficiente para la obtención, tratamiento y difusión territorial
- Producir y mantener bancos de datos territoriales.
- Constituir, mantener y promover el desarrollo de información georreferenciada.
- Elaborar y desarrollar el Plan Cartográfico de Aragón.
- Crear una biblioteca de temas territoriales.
- Integrar, comunicar y administrar la documentación generada por la Administración Autonómica.
- Homogeneizar el diseño de las bases documentales, así como las publicaciones del Gobierno de Aragón.
- Coordinar la actividad cartográfica del centro con la Administración General del Estado.



El viceconsejero de Política Territorial, Javier Callizo, acompañado de los directores generales de Administración Local, y de Organización, Inspección y Servicios, Rogelio Silva y Adrián Martínez, respectivamente, y del concejal del Ayuntamiento de Zaragoza, Manuel Blasco, durante el acto de inauguración.

## Inauguración del centro

La inauguración de la nueva sede del CDITA contó con la presencia del vicepresidente del Gobierno de Aragón, José Ángel Biel, el viceconsejero de Política Territorial, Javier Callizo, y el resto de los cargos directivos del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales. En la presentación intervino en primer lugar el director del centro, que hizo una breve exposición de los servicios que ofrece el centro. El turno de intervenciones concluyó con unas palabras del viceconsejero, quien agradeció el esfuerzo de todos en la puesta en marcha de las nuevas instalaciones y destacó la decidida apuesta del Gobierno de Aragón por impulsar el Centro como una herramienta importante en el proceso de planificación y desarrollo territorial de Aragón.



# Una gran acción cultural

Es pensamiento, es palabra,  
es creación.

Una gran acción cultural es imaginar, proyectar, sacar a la luz.

Es seleccionar y elegir,

Es colaborar, apoyar y patrocinar. Es sumar.

Una gran acción cultural es arte, es música y es ciencia.

Es conocimiento y es comunicación.

Son humanidades y son nuevas tecnologías.

Es pensamiento, es palabra, es creación. Es tiempo libre.

Una gran acción cultural es lo grande y lo pequeño. Es estar aquí y allá.

Es contar con todos y no excluir a nadie. Es tolerancia y es respeto.

Una gran acción cultural es aprender. Es aprender y usar lo aprendido.

Es buscar, descubrir e ir más lejos.

Una gran acción cultural es participar.

Para Ibercaja, una gran acción cultural es pensar juntos, sentir juntos, disfrutar juntos.

Ibercaja Obra Social y Cultural: Una gran acción.

Tú también participas





# EL FUTURO DE LA POLÍTICA EUROPEA 2007-2013 UNA PERSPECTIVA DESDE ARAGÓN

**Alain Cuenca García**

Director General de Asuntos Europeos y Acción Exterior  
del Gobierno de Aragón

tribuna  
científica

*El pasado mes de febrero, con la presentación del marco financiero 2007-2013 [COM (2004) 101] y del "Tercer Informe sobre la Cohesión Económica y Social" [COM (2004) 107], la Comisión Europea lanzó formalmente el debate sobre el futuro de la política regional a partir de 2007. El objetivo de estas páginas es analizar el punto de partida de ese debate para discernir los elementos esenciales que sustentarán la política regional de la Unión Europea en Aragón dentro de tres años. La incertidumbre sobre el futuro de los Fondos Estructurales es todavía considerable, por lo que no es posible ofrecer datos cuantitativos para la Comunidad Autónoma, pero el ejercicio que a continuación se ofrece debe permitir a los agentes económicos y sociales aragoneses comenzar a trabajar y prepararse ante el futuro que se dibuja en el horizonte. Para dar contenido a este artículo, en la sección primera haré una síntesis del momento actual que vive la Unión Europea, en la segunda describiré las políticas que subyacen en las propuestas de la Comisión y concluiré con una referencia a la posición de Aragón en el debate que se acaba de iniciar.*

## La Unión Europea en 2004

El 1 de mayo de 2004 ha tenido efecto la mayor y más ambiciosa ampliación de la Unión Europea: diez nuevos países han entrado en la Unión, lo que significa que contamos con 75 millones de nuevos europeos. Y está previsto que en 2007 puedan seguir esos pasos otros dos países, Bulgaria y Rumanía.

La quinta ampliación de la historia de la Unión Europea responde tanto a razones históricas y políticas como económicas. Con esta ampliación se cierra definitivamente la brecha abierta en Europa por la segunda guerra mundial y la guerra fría para crear el mayor

espacio de libertad, democracia y prosperidad del mundo. Pero las diferencias económicas entre los 15 y los nuevos estados miembros son considerables, haciendo de la ampliación una operación de integración económica mucho más difícil que las anteriores.

Por otra parte, la ampliación coincide con la elaboración de un nuevo tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, aún pendiente de aprobar al escribir estas líneas. Esta nueva arquitectura institucional, más simple, más cercana a los ciudadanos es necesaria para asegurar que la UE siga siendo eficaz como hasta ahora, garantizando la legitimidad política de sus decisiones.



La ampliación de 2004

	Superficie (Km²)	Población <sup>1</sup> (miles personas)	PIB corriente 2002 (millones euros)	PIB per capita 2002 (euros)
Chipre	9.251	805	10.758	15.000
Eslovaquia	49.035	5.379	25.147	4.670
Eslovenia	20.273	1.995	23.347	11.700
Estonia	45.227	1.356	6.904	5.070
Hungría	93.030	10.152	68.916	6.780
Letonia	64.589	2.332	8.940	3.820
Lituania	65.300	3.463	14.672	4.230
Malta	316	397	4.103	10.360
Polonia	312.685	38.214	199.904	5.230
Rep. Checa	78.866	10.203	73.875	7.210
Aragón	47.719	1.230	21.490	18.443
España	505.124	42.717	693.925	17.114
UE- 15	3.234.568	378.988	9.170.134	24.060
N. miembros	738.572	74.296	436.566	5.876

<sup>1</sup> Datos referidos a 1 de Enero de 2003

Fuente: INE, IAEST, Eurostat



Fotografía : Aragón Press

Pese a la implantación del euro, subsisten notables discrepancias económicas entre los actuales 25 miembros de la UE.

El hecho es que la Unión Europea hoy reúne a más de 455 millones de habitantes, representa el 28% del PIB del planeta, aunque con grandes desigualdades regionales en su seno y controla el 25% del comercio mundial. Doce de los 25 países miembros cuentan con una moneda común, el euro, que ha permitido armonizar sus políticas monetarias, pero subsisten grandes diferencias en las situaciones económicas y el modo de afrontarlas. Además, existen discrepancias importantes entre los países miembros en materia de política exterior y de seguridad. En cualquier caso, la

En estas intervenciones participan todos los niveles de la administración en diverso grado. La Comunidad Autónoma tiene un peso decisivo en la programación y ejecución de FEDER, FSE y FEOGA, no así en el Fondo de Cohesión, donde el grueso del gasto se hace por la Administración General del Estado. Por otra parte, debe destacarse que en 2000-2006 han adquirido un perfil propio las Iniciativas Comunitarias LEADER+, EQUAL, INTERREG, URBAN. Se trata de intervenciones donde la sociedad civil y las administraciones locales tienen un papel protagonista. Es

La Unión Europea

	UE - 15	UE - 25	Variación	
			Unidades	%
Población (personas)	381.136.076	455.433.543	74.297.467	19,5
Superficie (Km²)	3.234.568	3.973.140	738.572	22,8
PIB euros (millones €)	9.170.134	9.606.700	436.566	4,8
PIB per capita (€)	24.060	21.094	-2.966	-12,3
Exportaciones <sup>1</sup> (millones €)	997.286	1.162.465	165.179	16,6
Importaciones <sup>1</sup> (millones €)	989.300	1.185.154	195.854	19,8

<sup>1</sup> Importes correspondientes al comercio exterior extra-comunitario

Fuente: Eurostat

construcción europea ha alcanzado un desarrollo que permite afirmar que España, y por tanto Aragón, pertenece al área económica que aspira al mayor bienestar del mundo en términos de prosperidad económica, sostenibilidad ambiental y cohesión social. Por lo que se respecta a la política regional, como es sabido, la UE ejecuta en este momento las actuaciones programadas para los años 2000-2006. En lo que se refiere a Aragón, las políticas estructurales de la UE aportan ayudas en este período por un importe que puede estimarse en unos 1.695,9 millones de euros (282.174 millones de las antiguas pesetas) con un ritmo aproximado de 242 millones de euros anuales. Estos recursos proceden de varios fondos: FEDER (18.7%), FSE (5.2%), FEOGA-o (2.2%), FEOGA-g (31.9%), IFOP (0.3%) y Fondo de Cohesión (41,5%).

decir, se gestionan bajo el prisma de una estrategia llamada de “bottom-up” que se está consolidando y puede marcar el futuro. Es prematuro hacer una valoración definitiva de los fondos europeos en Aragón durante el periodo 2000-2006. Se ha completado la evaluación intermedia de todos ellos y el resultado de la gestión en Aragón ha sido considerado eficaz, permitiendo la atribución de la reserva de eficacia (18,3 millones de euros adicionales en el FEDER y el FSE). A pesar de que no ha concluido aún el período, una investigación académica reciente ha simulado los efectos sobre la economía aragonesa, que se estiman en un diferencial de crecimiento de 0,34% y unos 14.000 empleos creados merced a las ayudas<sup>1</sup>.

(1) CESA (2001): “Los efectos de las ayudas comunitarias en Aragón”



### El marco financiero 2007-2013

El proyecto político de la Unión Europea se refleja, como no puede ser de otro modo, en las perspectivas financieras, es decir en la asignación de recursos presupuestarios a determinadas finalidades. El Marco Financiero 2007-2013 recoge la expresión de la voluntad política de la actual Comisión europea. A pesar de que se trata solo de una propuesta, que ha de ser ampliamente debatida hasta que el Consejo Europeo tome una decisión definitiva a finales de 2005, es relevante su análisis, no solo para participar activamente en el debate, sino también para anticipar las tendencias futuras.

Para la Comisión Europea, los objetivos de la Estrategia de Lisboa y de Gotemburgo han de traducirse en tres prioridades a partir de 2007:

- El mercado interior debe completarse para conseguir un desarrollo sostenible, movilizandolas políticas económicas, sociales y medioambientales.
- El concepto político de ciudadanía europea requiere la construcción de un espacio de libertad, justicia, seguridad y acceso a los servicios básicos de interés general.
- Europa deberá proyectar una imagen coherente como socio a escala mundial.

En suma, la política europea a partir de 2007 se centrará en el desarrollo sostenible, la ciudadanía europea y la presencia a escala mundial. Los créditos presupuestarios que la Comisión propone comprometer aparecen en el cuadro de la página siguiente:



Fotografía : Aragón Press

El gasto de la Política Agraria Común se ha estancado, pese al incremento en el número de agricultores motivado por la ampliación.

### Créditos de Compromiso (millones de euros con precios de 2004)

Prioridades	2007-2013	%
<b>1. Crecimiento sostenible</b>	<b>477.665</b>	<b>46,60</b>
1a. La competitividad como factor de crecimiento y empleo	132.755	12,95
1b. Cohesión a favor del crecimiento y el empleo	344.910	33,65
<b>2. Gestión sostenible y protección de los recursos naturales</b>	<b>404.655</b>	<b>39,48</b>
Entre ellos: <b>Agricultura</b> - Gastos de mercado y pagos directos	301.074	29,37
<b>3. Ciudadanía, libertad, seguridad y justicia</b>	<b>18.505</b>	<b>1,81</b>
<b>4. La UE como socio global</b>	<b>95.590</b>	<b>9,33</b>
<b>5. Administración</b>	<b>28.620</b>	<b>2,79</b>
<i>Total créditos de compromiso</i>	1.025.035	100

Esta propuesta contiene los aspectos clave a los que Aragón, su Gobierno, pero también el resto de instituciones públicas y sociales, debe prestar atención en el futuro. En primer lugar, el presupuesto total que propone la Comisión se limita al 1,14% de la Renta Nacional Bruta de la UE-25, un límite que desde España se ha considerado insuficiente, pero que otros países han criticado como excesivo. Entre el 1,24% y el 1% se va a librar una gran batalla política cuyos resultados afectarán considerablemente a las ayudas disponibles para Aragón.

Como se aprecia en el cuadro anterior, de las tres prioridades –desarrollo sostenible, ciudadanía europea y socio global- la de desarrollo sostenible (1 y 2) absorberá la mayor parte del presupuesto, 86% del total, si bien es destacable el papel de la Unión en el mundo, con cerca del 10% del presupuesto. La principal novedad es que la rúbrica (1.a) alcanza casi el 13% de los recursos, plasmando financieramente la estrategia de Lisboa. Esto responde a los intereses de los países más desarrollados y encaja en la filosofía que inspiró el informe Sapir<sup>2</sup>. En cuanto a la política regional propiamente dicha (1.b), el 33,65% significa que permanecerá contenida a pesar de contar con 10 nuevos países que tienen una renta per cápita muy inferior a la media de la UE. Por lo que se refiere a los gastos de mercado y los pagos directos (la Política Agraria Común), puede decirse que se trata de un gasto

estancado, a pesar del incremento en el número de agricultores debido a la ampliación.

### Competitividad como factor de crecimiento y empleo

La competitividad como factor de crecimiento y empleo (1.a) aparece como la nueva “estrella” de la política europea. Los posibles ejes de actuación comienzan por señalar, como primer objetivo, promover la competitividad de las empresas en un mercado único plenamente integrado, es decir completar el mercado interior, estimular la competitividad de la industria y el espíritu emprendedor.

Más novedoso es el segundo objetivo, consolidar los esfuerzos europeos en materia de investigación y desarrollo tecnológico. Aunque es una política iniciada con anterioridad por la Comisión Europea, se le otorga a partir de 2007 un carácter preferente. Se fija una meta concreta, alcanzar el 1% del PIB para investigación financiada con fondos públicos y 2% adicionales con fondos privados. Además, y esto es muy importante, se concibe un apoyo a escala europea, es decir que los proyectos a financiar serán seleccionados en competencia con el conjunto de los 25 estados miembros. Esta política es sin duda la más acertada para contribuir al crecimiento económico de Europa, pero implica agravar las diferencias regionales entre los territorios más desarrollados y aquellos aún rezagados. Para ilustrar esta idea sirve un dato: en la actualidad, las 10 regiones europeas más ricas absorben un

(2) En junio de 2003, el presidente de la Comisión R. Prodi presentó un informe de un grupo independiente de alto nivel que reflejaba posiciones diferentes de las que hasta ese momento venía manteniendo el comisario M. Barnier. Véase “An agenda for a growing Europe: making the EU economic system deliver. A. Sapir et al. [http://www.euractiv.com/ndbtext/innovation/sapirreport.pdf].



tercio de los recursos de investigación del programa marco. Es decir, para acceder a estos recursos, Aragón deberá contar con centros de investigación y con empresas capaces de desarrollar investigaciones de primer nivel internacional. El Gobierno de Aragón está contribuyendo a ello financiando en el actual período 2000-2006 centros de investigación como el

Instituto de Ingeniería I3A, el Instituto de Catálisis Homogénea, el Instituto de Biocomputación, el Zaragoza Logistics Center o el Instituto de Nanociencia entre otros. Estas inversiones de largo plazo han de servir para que Aragón sea capaz de obtener fondos en competencia con otros centros de investigación de ámbito europeo.



Fotografía : Santiago Cabello

Aragón reivindica desde hace décadas la reapertura del paso ferroviario pirenaico de Canfranc.

Un tercer objetivo para contribuir a la competitividad es el que pretende conectar Europa a través de redes de comunicación. La filosofía de la Comisión es que el crecimiento exige mercados integrados y éstos, redes de comunicación eficientes capaces de que el mercado común lo sea materialmente. Dicho de otro modo, para que Europa crezca, debe mejorar sus redes de transporte de interés europeo. Y es necesaria la intervención de la Comisión porque los estados miembros todavía toman decisiones sobre infraestructuras atendiendo a consideraciones nacionales. La Comisión se muestra dispuesta a financiar estas infraestructuras (hasta un máximo del 20%), aspecto crucial para Aragón que, como es sabido, reivindica un paso ferroviario por el Pirineo central.

Un cuarto objetivo destacable, aunque tradicional en las políticas europeas, es la calidad de la educación y la formación. La UE está inmersa en una estrategia de crecimiento para la cual es necesario contar con un capital humano flexible, móvil y con capacidades permanentemente actualizadas. La estrategia de Lisboa pasa por modernizar los sistemas de educación y formación, a lo que la UE puede contribuir a través del apoyo a la movilidad de estudiantes y profesores y mediante la constitución de redes entre proveedores de formación de ámbito europeo. Entre los objetivos precisos que se fija la Comisión destaca el de triplicar el número de estudiantes universitarios en programas de movilidad hasta alcanzar los 3 millones de aquí a 2010.

Finalmente, la Comisión propone una agenda de política social orientada a ayudar a la sociedad europea a anticipar y gestionar el cambio. Lo que aquí se sugiere es, partiendo de concebir la política social como un factor productivo, que los países miembros converjan hacia condiciones equitativas para las empresas. Es una tarea que se antoja difícil en tan solo 7 años, pero es positivo que se formule la convergencia en protección social como objetivo de la UE.

En suma, esta política de competitividad, que absorberá nada menos que el 13% de los recursos totales de la UE no es de carácter regional, esto es, no se atribuirá a unas regiones u otras a priori. Sin embargo, tendrá un gran impacto territorial que en el caso de Aragón podrá ser positivo o negativo según sea la capacidad de la economía y la sociedad de atraer recursos hacia nuestras necesidades.

#### **Cohesión a favor del crecimiento y el empleo**

La segunda rúbrica dentro de la prioridad de crecimiento sostenible es la cohesión a favor del crecimiento y el empleo (1.b), o sea la política regional propiamente dicha, que pretende reducir las desigualdades territoriales en el seno de la Unión. Para ello la política europea de desarrollo girará en torno a tres

temas clave: la innovación y la economía basada en el conocimiento en primer lugar, el medio ambiente y la prevención de los riesgos en segundo término y finalmente las facilidades de acceso y los servicios de interés económico general.

La meta principal seguirá siendo la convergencia de las regiones atrasadas, definidas atendiendo al criterio del 75% del PIB medio de la UE. Esto excluye definitivamente a Aragón, que se sitúa en un nivel de renta cercano a la media (98%). Este objetivo, denominado convergencia (antes Objetivo 1), absorberá en torno al 78% de los 344.910 millones de euros previstos para la política regional. Se incluirá aquí el fondo de cohesión y las regiones afectadas por el "efecto estadístico" con un período transitorio (en el caso de España, se trata de Murcia, Asturias, Ceuta y Melilla). España quedaría excluida del fondo de cohesión, para el que no se prevé transición alguna, lo que supondría una merma de ingresos notable. De confirmarse esta exclusión -a la que España se opone- Aragón dejaría de optar al fondo que más recursos ha invertido en nuestra Comunidad Autónoma desde la adhesión en 1986, principalmente en infraestructuras de transporte y en inversiones medioambientales. Pero para entonces dispondremos de la línea ferroviaria de alta velocidad, el eje carretero norte sur, incluido el túnel de Somport, o las obras de abastecimiento de agua por ejemplo, para dar cauce al desarrollo futuro que desde Aragón seamos capaces de generar.

El segundo objetivo dentro la rúbrica cohesión (1.b) se denomina "competitividad regional y empleo" y se refiere al resto de las regiones de Europa, las que no son atrasadas, con una dotación del 18% de los 344.910 millones de euros. Como novedad importante desaparece la zonificación por parte de la UE, excepto en el caso del denominado "phasing in", concepto de nuevo cuño que se refiere al período transitorio para las regiones que salen del Objetivo 1 por su propio crecimiento (esto es, que hubieran salido sin ampliación: Comunidad Valenciana y Castilla-León en el caso de España<sup>3</sup>). La determinación de las zonas beneficiarias quedará a la decisión de los Estados miembros, atendiendo a criterios que marcará la Comisión relacionados con la renta, el empleo u otros. Aragón será, de entre las regiones potencialmente beneficiarias, la segunda con menor nivel de renta (tras Cantabria) y que reúne todavía importantes problemas estructurales relacionados con la densidad demográfica, el envejecimiento y las zonas de montaña.

Es necesario subrayar, no obstante, que las actuaciones fuera de las regiones menos desarrolladas sólo

(3) Canarias también superará el umbral del 75%, pero podría permanecer en el objetivo convergencia debido a su situación geográfica ultraperiférica.



serán posibles si se autoriza a la Comisión un marco financiero como el propuesto, que implique niveles de gasto superiores al 1% de la RNB comunitaria. En caso de prosperar las tesis defendidas por los países contribuyentes netos -no superar el 1%- es probable que los recursos presupuestarios fuera del objetivo convergencia sean muy reducidos, lo que perjudicaría notablemente a Aragón.

Finalmente, en lo que se refiere la prioridad de cohesión, se otorga más relevancia que hasta el momento a la cooperación transfronteriza y transnacional. Estos recursos (el 4% de los previstos en 1.b) beneficiarán a las zonas de los estados miembros divididas por fronteras nacionales internas y externas a la Unión. El fin es construir una economía competitiva y sostenible, contribuyendo así a la integración económica de todo el territorio. Es evidente que Aragón será una de las zonas candidatas a recibir ayudas por estos conceptos para mejorar la integración económica con nuestros vecinos franceses.

#### **Gestión sostenible y protección de los recursos naturales**

La segunda prioridad, orientada hacia el desarrollo sostenible, se denomina "Gestión sostenible y protección de los recursos naturales" (2). Aquí se contemplan políticas con importantes efectos para Aragón como la Política Agraria Común, el desarrollo rural y la política medioambiental. En junio de 2003 se acordó una profunda reforma de la Política Agraria Común con objeto de potenciar la competitividad, la

solidaridad y la integración medioambiental. La reforma introdujo una simplificación de las medidas de apoyo al mercado desligando los pagos directos a los agricultores de la producción. Por otra parte, la modulación de las ayudas a las explotaciones a partir de 5.000 euros debe permitir liberar recursos que se destinarán al desarrollo rural. Todo ello dentro de un mecanismo de disciplina financiera que estableció límites máximos de gasto hasta 2013, a pesar de haberse incrementado en 4 millones el número de agricultores con la ampliación.

La política de desarrollo rural pretende reforzar la competitividad del sector agrícola y mejorar el medio ambiente y el medio rural. Además, se persigue incrementar la calidad de vida en las zonas rurales y promover la diversificación de la actividad económica. Las cifras que se contemplan, si bien superan la etapa testimonial, parecen insuficientes para abordar una eficaz política de desarrollo rural comunitaria.

La política medioambiental se concibe como un complemento del mercado único, un factor esencial para la mejora de la calidad de vida e incluso un derecho que la UE debe garantizar. La Comisión prevé realizar en materia medioambiental actividades como la aplicación del programa europeo sobre cambio climático, la puesta en práctica de estrategias temáticas, la aplicación del plan de acción a favor de las tecnologías ambientales, el desarrollo y puesta en práctica de la red de espacios protegidos Natura 2000, así como la aplicación del Plan de acción sobre la diversidad.



Fotografía : Aragón Press

La política de desarrollo rural comunitaria persigue incrementar la diversificación de la actividad económica tradicional a través de actividades alternativas como, por ejemplo, el turismo.

#### **Ciudadanía, libertad, seguridad y justicia**

La libertad, seguridad y justicia son valores fundamentales del modelo europeo de sociedad para los que la inmigración, el asilo, la lucha contra la delincuencia y el terrorismo representan retos que no es posible abordar a escala nacional. Por ello, la Comisión propone desarrollar políticas comunes y acciones coordinadas con objeto de incrementar su eficacia.

En este sentido, con un volumen de recursos del 1,8% del presupuesto comunitario, se persigue establecer una gestión común de las fronteras exteriores y de las políticas de asilo e inmigración. De estas políticas, sin duda interesa particularmente a Aragón las relacionadas con la acogida e integración de inmigrantes. También en materia de seguridad y justicia se aspira a reforzar la cooperación en la prevención y lucha contra la delincuencia y el terrorismo.

En esta prioridad, de presupuesto reducido, se incluye el objetivo de fomentar la cultura y la diversidad europeas. Para ello se mencionan actividades tales como remover los obstáculos a la cooperación cultural europea, favorecer la circulación de películas y programas

de televisión europeos y fomentar el diálogo y los intercambios culturales. Se trata, en definitiva, de estimular el entendimiento mutuo entre todos aquellos que vivimos en la UE, caminando hacia una identidad común pero respetando las diferencias, lo que se ha venido denominando "unidad en la diversidad".

Finalmente, al concepto de ciudadanía europea contribuye igualmente el acceso a determinados servicios básicos. Aunque este es un derecho de provisión esencialmente nacional, la Comisión propone asignar fondos para políticas comunes en materia de protección frente a riesgos naturales, crisis sanitarias o medioambientales. La UE debe, además, estar preparada para dar respuesta frente a catástrofes naturales sean sus consecuencias nacionales o supranacionales. Igualmente en este ámbito, debe garantizarse la seguridad en el consumo y el acceso transfronterizo a servicios sanitarios.

#### **La Unión Europea como socio global**

El tamaño y la importancia económica que ha adquirido la UE en el mundo le obligan a desempeñar un papel relevante a escala global. Se dota para ello un



Fotografía : Aragón Press

La UE, como potencia mundial, colabora a la seguridad de las poblaciones civiles frente a conflictos armados, catástrofes naturales o pandemias.



volumen muy importante de recursos, cercano al 10% del presupuesto total aunque son bien conocidas las diferencias políticas que mantienen los estados miembros en este campo. Esto se traduce en tres vertientes: la política de vecindad, la ayuda a un desarrollo sostenible en el mundo y su papel como potencia a escala mundial.

La política de vecindad se corresponde con un papel de líder regional que, dado el tamaño de la UE ampliada, puede tener consecuencias a escala mundial. Se trata de que la UE garantice la estabilidad de sus vecinos y apoye su desarrollo mediante la cooperación económica y comercial. Así, la liberalización del comercio y la inversión, la cooperación reforzada en materia de educación, las políticas de inmigración adoptadas de común acuerdo favorecerán los mencionados objetivos de estabilidad y desarrollo en beneficio mutuo. Naturalmente, estas políticas, aunque no beneficiarán directamente a Aragón, son muy

importantes para una región como la nuestra insertada en el área mediterránea, que constituye una de las fronteras exteriores de la UE.

En lo que se refiere a su condición de socio de desarrollo sostenible, la UE puede contribuir decisivamente a la erradicación de la pobreza en el mundo y a la consecución de los “Objetivos del Milenio” establecidos por la ONU en el año 2000. La UE es el primer donante mundial, pero su peso real se verá considerablemente reforzado cuando asegure una representación única hacia el exterior.

Por último, la UE como potencia mundial debe colaborar a la seguridad de las poblaciones civiles frente a conflictos, catástrofes naturales o pandemias; y a la seguridad estratégica frente a amenazas esenciales como el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los estados desestructurados y los conflictos regionales o internos.



Fotografía : Aragón Press

Aragón debe convertirse en protagonista del debate que ha de iniciarse en torno a la nueva política de la UE.

Para todo ello, la Comisión se propone reforzar las capacidades militares, poner en común los recursos de manera más eficaz y potenciar la investigación en materia de seguridad.

#### La posición de Aragón ante la nueva política europea

La Comunidad Autónoma de Aragón participa activamente en el debate sobre el futuro de la política regional europea a partir de 2007, teniendo presente que en la negociación los actores son los estados miembros. No obstante, en el caso de España, la conformación de la posición nacional no puede eludir a las comunidades autónomas. Por esta razón, nuestro trabajo consiste en explicar la realidad de Aragón y defender los intereses de esta Comunidad Autónoma tanto en Bruselas como en Madrid.

A la vista del somero análisis expuesto en el epígrafe anterior, el primer punto que debe subrayarse es que Aragón, al igual que el Reino de España, ofrece un apoyo matizado a la propuesta de la Comisión. Los matices son esencialmente dos: el volumen total del presupuesto comunitario y la pérdida del fondo de cohesión. El límite del 1,14% de la RNB propuesto por la Comisión se considera desde España como un mínimo por debajo del cual no habrá acuerdo posible. Esta posición de España es muy importante para Aragón por cuanto el límite del 1% que defienden el Reino Unido y los restantes países contribuyentes, se argumenta sobre la base de concentrar la política de cohesión en las regiones y Estados de la convergencia. Es decir, de triunfar esta tesis, podrían suprimirse incluso las intervenciones de los fondos comunitarios en las regiones no atrasadas como Aragón.

La segunda discrepancia de España se refiere a la ausencia de período transitorio para la salida del fondo de cohesión. La propuesta de la Comisión ha sido sensible -mediante el establecimiento de períodos transitorios- a los argumentos de nuestro país en relación con el efecto estadístico y la necesidad de que los buenos resultados de las políticas de desarrollo en regiones del actual objetivo 1 se consoliden a partir de 2007 incluso en las zonas que dejan de ser elegibles por superar el umbral del 75%. Pues bien, esa sensibilidad no se ha trasladado al Fondo de Cohesión, del que España saldrá al superar el 90% de la renta media comunitaria debido al efecto estadístico. Naturalmente, dado que el Fondo de Cohesión, que se creó a instancias de España en la cumbre de Edimburgo en 1993, ha sido el que más recursos ha invertido en Aragón, el Gobierno de la Comunidad Autónoma no puede sino compartir la preocupación y apoyar la posición de España.

La Comisión Europea ha reflejado en el tercer informe sobre la cohesión económica y social que los indicadores de desarrollo tradicionales (PIB, tasa de empleo) no revelan que algunas regiones tienen difi-

cultades para su desarrollo porque padecen factores limitativos o handicaps permanentes. Estos handicaps se concretan en el tercer informe en la insularidad, las zonas despobladas, el envejecimiento y las regiones de montaña. La consideración de estos aspectos es el resultado de un largo debate en las instituciones europeas en torno a los factores limitativos del crecimiento económico de determinadas zonas. Si del debate sobre el volumen total del recursos, Aragón resulta elegible a fondos del objetivo “Competitividad” (antiguo objetivo 2), el siguiente paso debe ser que se atribuyan recursos adicionales atendiendo a criterios que tengan en cuenta tales desventajas permanentes, porque hipotecan la capacidad de un espacio geográfico para desarrollarse endógenamente.

En materia de desarrollo rural, el Gobierno de Aragón insistirá en mostrar los desequilibrios de nuestra realidad territorial y en la necesidad de que los fondos que actualmente nutren las políticas de desarrollo rural se incrementen o al menos se mantengan. Idéntica posición se defenderá en cuanto a las iniciativas comunitarias, especialmente la que deba suceder a LEADER+, a la vista del éxito evidente que viene obteniendo y su encaje con la política de comarcalización que desarrolla la Comunidad Autónoma.

Finalmente, en lo que se refiere a la política regional, Aragón valora muy positivamente la posibilidad de que se refuerce la cooperación transfronteriza. Nuestros intereses en ese sentido son bien evidentes dado que la permeabilización de la frontera francesa tiene carácter estratégico para la Comunidad Autónoma e incluso para el conjunto de España. Como hemos visto, no basta con incrementar la cooperación con la sociedad y las instituciones del sur de Francia, sino que la mejor forma de integrar ambos países es mejorar las comunicaciones transfronterizas. En este sentido, Aragón apoyará que se dote recursos financieros en la mayor cuantía posible con el objetivo de mejorar las redes de comunicación de interés europeo.

En suma, la Comunidad Autónoma de Aragón aborda el debate que en estos meses acaba de iniciarse con una doble esperanza. Por una parte, que la nueva política de la Unión Europea contribuya a colmar algunas de nuestras principales aspiraciones relacionadas con las comunicaciones transfronterizas, el desarrollo rural y las zonas de montaña o despobladas. En segundo lugar, sabiendo que buena parte de los fondos deberá conseguirlos la sociedad aragonesa por su capacidad para presentar proyectos innovadores competitivos, Aragón se prepara para esta nueva etapa con la confianza en nuestra capacidad para salir beneficiados de este importante desafío ■

Agradezco las sugerencias de José Antonio Guzmán, secretario general técnico del Departamento de Agricultura y Alimentación, y de mis colaboradores del Servicio de Fondos Europeos, en particular del jefe de Servicio, Ellas Maza.





Fotografía : Santiago Cabello

Aragón aspira a que la nueva política de la UE colme algunas de sus principales aspiraciones sobre comunicaciones transfronterizas, desarrollo rural y zonas de montaña o despobladas.

## LA PERCEPCIÓN DE FONDOS ESTRUCTURALES EN ARAGÓN

**José Antonio Biescas Ferrer**

Departamento de Estructura e Historia Económica y Economía Pública  
Universidad de Zaragoza

*En estos últimos años cada vez son más abundantes los estudios encaminados a analizar el impacto territorial de toda una serie de decisiones económicas. Ahí está, por ejemplo, la elaboración de balanzas fiscales entre las distintas Comunidades y la Administración Central, o el análisis de los efectos regionales del presupuesto europeo en las Comunidades Autónomas. Sin embargo, hay que matizar muchas de las conclusiones que se obtienen a primera vista, ya que el proceso de integración europea es algo más que una suma de saldos que intenten cuantificar las ventajas y los inconvenientes que para cada nación o región puede derivarse de la integración de España en la Unión Europea, proceso que incorpora sobre todo una dimensión política que lleva a que no todos los costes y beneficios de la integración sean cuantificables.*

### Introducción

La adhesión de España a la entonces Comunidad Económica Europea en 1986, año en el que los procesos autonómicos se encontraban en un estadio inicial, añadió una creciente complejidad a la toma de decisiones a medida que se avanzaba en la década de los 90 y se constataba la existencia de estos dos nuevos niveles de gobierno. El momento de la adhesión fue muy oportuno desde el punto de vista de la política regional ya que en junio de 1987 entraría en vigor el Acta Única Europea, y en este nuevo marco los intereses españoles estaban representados en igualdad de condiciones en relación a los demás socios de la Comunidad.

Sin embargo el Tratado de Roma apenas había dedicado atención a los problemas regionales, hecho que probablemente se explicaba por las características de la economía de los seis países firmantes del Tratado de Roma en 1957, y en los que tan sólo se detectaban problemas de atraso relativo claros en la evolución del Mezzogiorno italiano. En el Preámbulo del Tratado se hacía referencia sin embargo a la conveniencia de reforzar la unidad de las economías de los países firmantes, reduciendo las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favoreci-

das, pero el único instrumento que aparece a la hora de pretender el logro de este objetivo era el Banco Europeo de Inversiones, al que el artículo 130 del Tratado asigna la misión de conceder préstamos y garantías para financiar proyectos de desarrollo en las regiones más atrasadas, instrumento de tan escasa potencia que en la práctica dejaba a la política regional en manos de los propios Estados miembros. Han sido sobre todo las sucesivas ampliaciones de la Comunidad las que explican el aumento de las disparidades a lo largo de una serie de años en los que se produjeron las incorporaciones de Irlanda, Grecia, España y Portugal y ya posteriormente los länder de la antigua República Democrática Alemana.

Habría que esperar al año 1975 para que la creación del Fondo Europeo de Desarrollo regional (FEDER) permitiera el comienzo de una nueva etapa. El reglamento inicial del FEDER pone de manifiesto que su objetivo va a ser corregir disparidades regionales en la Comunidad y para ello aporta recursos a la financiación de proyectos concretos que deben ser solicitados por los Estados miembros. De esta forma el FEDER se configura inicialmente como un instrumento subsidiario de la política regional de cada país y a él se dedican en torno al 5% de las cifras del presupuesto comunitario.



La primera reforma del FEDER se lleva a cabo en 1979 y estará vigente hasta el año 1984. El principal avance va a ser la fijación de criterios comunitarios a la hora de detectar las regiones con problemas, aunque habría que esperar a las reformas de los Fondos Estructurales que provoca la entrada en vigor del Acta Única para que pueda hablarse de una auténtica política regional comunitaria. Entre tanto, desde 1985 a 1988 se había cubierto otra etapa caracterizada por una mayor sensibilidad ante los problemas territoriales que había provocado la reconversión industrial, introduciéndose un sistema de horquillas que garantizaba porcentajes de participación mínima, en lugar de cuotas fijas asignadas a cada país, con objeto de que la comisión pudiese evaluar el interés de determinados proyectos que podrían ser beneficiarios de recursos adicionales hasta un porcentaje máximo fijado.

Pero tal como se ha dicho, sería la aprobación del Acta Única Europea cuya entrada en vigor fue el mes de julio de 1987 la base sobre la cual se desarrolla una nueva política regional en la Comunidad tras la incorporación al Tratado de un título dedicado a la cohesión económica y social. Así, el artículo 130 precisa que *“con el fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad, ésta desarrolla y prosigue su acción encaminada a reforzar la cohesión económica y social. En particular, la Comunidad se propone reducir la diferencia entre los niveles de desarrollo de diversas regiones (...) incluyendo zonas rurales”*. Cuando se creó el FEDER, hacía ya quince años que había entrado en funcionamiento el Fondo Social Europeo previsto en el Tratado de Roma y que participa en la financiación de acciones de formación profesional y de ayudas a la contratación o a la creación de empleo estable, ante la sensibilidad que existía en relación a la necesidad de potenciar la disponibilidad de capital humano para mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo, mientras que ya anteriormente y dentro de la política agrícola común había surgido otro Fondo Estructural (la sección de orientación del FEOGA), también previsto en el Tratado de Roma, y que representa la parte estructural de la política agrícola común al financiar acciones que tienen por finalidad reorganizar y reforzar las estructuras agrarias y la diversificación de la actividad económica en el medio rural.

A estos tres Fondos Estructurales se añadiría posteriormente el Fondo de Cohesión y el IFOP (Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca), creado en 1993 y aunque propiamente no se incluye en los Fondos Estructurales, se regula junto con ellos y contribuye a la reconversión del sector pesquero y de la acuicultura). El Fondo de Cohesión, creado provisionalmente en la Cumbre de Edimburgo en 1993, es el antecedente del Fondo de Cohesión previsto en el Tratado de la Unión Europea de Maastrich y tiene

como objetivo facilitar la adaptación de los países con los menores niveles de renta ante el nuevo avance del proceso de integración europea que va a suponer la unión económica y monetaria. Para ello, se seleccionó a los cuatro países que no alcanzan el 90% de la media comunitaria en PIB por habitante (Grecia, Portugal, Irlanda y España) y se dotó de un presupuesto de 15.150M de ECUS hasta el año 1999 con objeto de apoyar el desarrollo de las redes transeuropeas de transporte y la adaptación de estos países a la política comunitaria de medio ambiente.

Los fondos recibidos en el período 1987-1993

La adhesión de España a la Comunidad Europea provocó un mayor grado de complejidad a la hora de explicar los mecanismos a través de los que se financiaban las inversiones en infraestructuras, a la vez que la redistribución territorial de una parte de las mismas se hacía en función de las prioridades señaladas por la cambiante normativa comunitaria. Si bien en 1986 hubo ya una primera delimitación, de zonas susceptibles de beneficiarse de las actuaciones del FEDER, sería a partir de 1987, y tras la aprobación de los acuerdos de financiación autonómica de Noviembre del año anterior, cuando algunas Comunidades Autónomas dispusieron de la posibilidad de utilizar una parte de la financiación comunitaria para proyectos de su competencia<sup>(1)</sup>. Al poderse concentrar toda la cuota correspondiente a Aragón en la provincia de Teruel, delimitada ya en 1986, la Comunidad Autónoma se vio beneficiada desde el primer momento de financiación comunitaria. El cuadro nº 1 recoge algunos de los proyectos que se beneficiaron de la cofinanciación del FEDER en la primera ocasión en que pudo hacerse uso de esta fuente financiera en Aragón.

En mayo de 1987 se amplió el ámbito territorial susceptible de obtener ayudas del FEDER en España y se incorporaba también la provincia de Huesca, aunque el volumen de la financiación global para la región –30% del FCI percibido por la Comunidad Autónoma– siguiera siendo el mismo. La modificación de la normativa comunitaria en 1988 trajo consigo la aprobación de un nuevo reglamento de aplicación de los fondos estructurales, con la pretensión de concentrar las ayudas en un menor número de regiones, estableciéndose el criterio de delimitación para obtener las ayudas del objetivo nº 1 en un P.I.B. por habitante del

(1) Fue tras la aprobación de los acuerdos de financiación autonómica de noviembre de 1986 en el Consejo de Política Fiscal y Financiera –del cual yo era vicepresidente– cuando algunas Comunidades Autónomas –entre ellas Aragón– dispusieron de la posibilidad de utilizar una parte de la financiación procedente de la CEE para proyectos de su competencia.

75% de la media comunitaria. Por ello, la región aragonesa quedó excluida de este importante mecanismo financiero que concentra más del 80% de las ayudas del FEDER.

Cuadro 1: Financiación de Proyectos de F.E.D.E.R. durante 1987

OBRAS	CUANTÍA TOTAL (en millones de ptas.)	COFINANCIACIÓN FEDER (en millones de ptas.)
Supresión de curvas peligrosas carretera C-222. Pk. 20.3 A 16.8	87,22	43,61
Construcción del viaducto de la Hoz de la Vieja. Carretera C-222. La Hoz de la Vieja (Teruel)	250.00	125.00
Cortes de Aragón-Montalbán (Teruel)	165.00	82,50
Nueva infraestructura de la carretera TE-110. Híjar-Albalate (Teruel)	251,22	125,61
Infraestructura de carretera. Variante oeste de Andorra. TE-133. Pk. 21,8 A 24 24,5	130.00	65.00
Variante de Alcorisa. TE.130 (Teruel)	110.00	55.00
Mora de Rubielos-Rubielos de Mora	80.00	40.00
Nueva infraestructura. Carretera TE-903. Albarracín-Tramacastilla. TE.	135.00	67,50

Cuadro 2: Zonas rurales delimitadas en el objetivo 5B en Aragón

COMARCA (1)	POBLACIÓN, nº de habitantes	SUPERFICIE, KM <sup>2</sup>
<b>Huesca</b>	123.390	11.191,3
Jacetania	27.796	2.975,8
La Litera	39.076	1.126,9
Monegros	12.943	1.342,1
Ribagorza	12.431	2.461,2
Sobrarbe	6.715	2.122,3
Somontano	24.429	1.163,0
<b>Zaragoza</b>	191.555	13.583,0
Borja	33.712	1.185,3
Calatayud	50.320	2.516,5
Caspe	8.759	1.977,4
Daroca	22.722	1.223,4
Ejea de los Caballeros	34.456	1.993,1
La Almunia de Doña Godina	34.456	1.993,1
Zona de Belchite (2)	6.965	1.318,2
<b>Teruel</b> (toda la provincia)	149.423	14.789,2

Tras la aprobación de esta nueva normativa, la posibilidad de acceder a fondos estructurales desde la región aragonesa –y al margen de programas transfronterizos y PNIC– quedaba limitada al Objetivo nº 2 –del que paradójicamente puede beneficiarse la provincia de Zaragoza– y el Objetivo 5b) *“fomento del desarrollo de las zonas rurales”* a través del que se canalizaban subvenciones a las comarcas previamente delimitadas.

En este período de tiempo los recursos procedentes del Objetivo 2 llegaron a través de un programa operativo que permi-

(1) Comarcas establecidas por el Censo Agrario 1982.  
(2) Área delimitada de 16 municipios.

FUENTE: Plan de Desarrollo de Zonas Rurales de España 1989/1993.





Fotografía : Aragón Press

El Instituto Tecnológico de Aragón es uno de los frutos de la llegada de fondos de la Unión Europea a nuestra comunidad.

tió disponer de 96 millones de Ecus, mientras que a través del Objetivo 5b) se alcanzó una financiación de 130 millones. Junto a ello, los objetivos 3 y 4 aportaron recursos para la lucha contra el paro, siendo en este primer período actuaciones a destacar la construcción de un nuevo edificio para el Instituto de Carboquímica y la ampliación del Instituto Tecnológico de Aragón, a la vez que se ponían en marcha polígonos industriales en Mequinenza y Pina de Ebro, como actuaciones más importantes.

#### La inadecuación de la distribución de Fondos Europeos a las circunstancias específicas de la provincia de Teruel

Aunque tal y como ya se ha visto la provincia de Teruel se benefició del primer reparto de Fondos Europeos, sin embargo la reforma de los reglamentos en 1988 no permitió su inclusión en las zonas del objetivo 1, que han sido las grandes beneficiarias de los Fondos Estructurales al concentrarse en ellas el 80% de los recursos del FEDER. Aunque la razón más inmediata de este hecho hay que buscarla en el criterio adoptado de utilizar únicamente el nivel de NUTS II, es decir de Comunidades Autónomas, lo cierto es que si se hubiera descendido a NUTS III, tampoco la provincia de Teruel habría resultado beneficiada al ser su renta por habitante superior al 75% de la media comunitaria, hecho en el que la presencia de Endesa en la provincia, y la forma de calcular su incidencia en variables tales como el PIB o la renta por habitante, tienen una gran importancia.

Sin embargo, la delegación española en las negociaciones para las reformas de los fondos planteó la posibilidad de que el FEDER se adjudicase desde la perspectiva de las NUTS III, pero esta excepción en el caso de haber sido utilizada por otros países que tenían también parte de su territorio en circunstancias parecidas, hubiera supuesto en términos globales una pérdida de recursos para España. Tampoco salieron adelante proyectos que estaban en marcha como el Programa Nacional de Interés Comunitario (PNIC) y una Operación Integrada de Desarrollo (OID) para Teruel (Blasco, 1992).

Por todo ello, y al llevarse a cabo la reforma de la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial en diciembre de 1990, en su preámbulo se reconocen las *“características particulares”* que concurren en la Comunidad Autónoma de Aragón y, sobre todo, *“la problemática situación de la provincia de Teruel”*. Sin embargo, esta posibilidad que quedaba abierta y que hubiese podido facilitar el cierre del sistema redistributivo de la inversión pública a través de decisiones del Gobierno de la nación, se ha visto defraudada en gran medida en el período transcurrido desde entonces ya que las cuantías que se han destinado a este Fondo de Inversiones de Teruel han sido muy reducidas, habiéndose firmado una serie de convenios con la propia Comunidad Autónoma que entre 1993 y 1997 contaron con una dotación anual de 950 millones de pesetas por parte de cada Administración, incrementándose estas cuantías prácticamente al doble para el período 1997-2001.

Para el desarrollo de esos convenios, los proyectos han de ser acordados en una comisión mixta, pudiendo ser ejecutados los proyectos aprobados bien por la Comunidad Autónoma o por las Entidades Locales correspondientes.

#### Los Fondos Estructurales en el período 1994-1999

La principal novedad de este período radica en la posibilidad de disponer de una parte del nuevo Fondo de Cohesión. Este Fondo creado provisionalmente en la Cumbre de Edimburgo en 1993 es el antecedente del Fondo de Cohesión previsto en el Tratado de la Unión Europea de Maastrich y tiene como objetivo facilitar la adaptación de los países con los menores niveles de renta ante el nuevo avance del proceso de integración europea que va a suponer la unión económica y monetaria. Para ello, se seleccionó a los cuatro países que no alcanzan el 90% de la media comunitaria en PIB por habitante (Grecia, Portugal, Irlanda y España) y se dotó de un presupuesto de 15.150 millones de ECUS hasta el año 1999 con objeto de apoyar el desarrollo de las redes transeuropeas de transporte y la adaptación de estos países a la política comunitaria de medio ambiente. El total de recursos aportados por la Unión Europea puede verse en el cuadro 3.

En relación al Fondo de Cohesión, los recursos a disposición de la Comunidad Autónoma ascendieron a diez mil millones de pesetas y se dedicaron a saneamiento (construcción de once depuradoras de aguas residuales), depuración y abastecimiento de agua potable así como a programas de reforestación. Sin embargo, la mayor cuantía de este Fondo fue utilizada por la Administración Central lo cual permitió que en Aragón pudieran realizarse obras como las del AVE, o el eje Somport-Sagunto incluyendo un nuevo túnel carretero cofinanciado así por la Unión Europea.

Cuadro 3

	Total UE (En miles de euros)
Objetivo nº 2	147.002
Objetivo nº 3	50.316
Objetivo nº 4	20.000
Objetivo nº 5 (a y b)	380.543
Fondo de Cohesión	1.026.000
Iniciativas Comunitarias	53.118
<b>TOTAL</b>	<b>1.350,979</b>



Fotografía : Aragón Press

Trazado del AVE por territorio aragonés.



En este periodo de tiempo se obtienen también una serie de recursos con origen en diferentes iniciativas comunitarias (LEADER, INTERREG, RECHAR, RETES, ESPRIT, COMETT, ERASMUS, LIFE, etc.).

Si se tienen en cuenta además otros recursos dedicados a desarrollo rural (LEADER II), intervenciones medioambientales cofinanciadas por el FEDER, mejora de redes de abastecimiento o Planes como el Integral de Rehabilitación del Casco Histórico de Zaragoza, podemos apreciar la importancia de unos recursos que se utilizaron también en la lucha contra el paro y en actuaciones de I+D cofinanciadas por el FEDER y que permitieron la puesta en marcha del IV Programa Marco en el cual Aragón aportó el 1,6% del total de los proyectos.

Si hiciésemos una evaluación de los saldos financieros entre la Comunidad Autónoma de Aragón y el presupuesto comunitario, así como el índice de retorno, podríamos apreciar como la región aparece entre las más beneficiadas en el periodo 1986-96 en estimaciones tales como las llevadas a cabo por Correa y Maluquer (1998) que pone de manifiesto que la media anual percibida por la Comunidad Autónoma como beneficiario neto de estos flujos llegó a ser en el periodo de referencia del 2,45% del PIB mientras que el retorno por cada peseta de aportación llegaba a ser de 3,36.

#### Fondos aportados para el período 2000-2006

En este periodo se ha mantenido la financiación por habitante que aportaron los Fondos Estructurales en el periodo anterior a través de la nueva definición de los objetivos 2 y 3, así como por la percepción de recursos procedentes de las iniciativas comunitarias y del Fondo de Cohesión.

El nuevo mapa del objetivo 2 ha incluido a toda la región aragonesa con la excepción de algunos distritos de Zaragoza capital que tuvieron que ser excluidos para así cumplir el requisito de que la población beneficiada no superase un determinado porcentaje. El conjunto de los Planes que han podido ser puestos en marcha a partir de los Fondos Estructurales y su zona de aplicación puede verse en el resumen de Fondos e Iniciativas, así como en el cuadro 4.

Resumen de los Fondos Estructurales de la Unión Europea	
Objetivo 2	Plan para la Reconversión Socioeconómica de Aragón. (Total del periodo 410,117 millones de euros).
Objetivo 3	Plan de Recursos Humanos de Aragón. ( 132,771 millones de euros).
FEOGA - O	Programa de Desarrollo Rural de Aragón. (470,7 millones de euros).
Iniciativas Comunitarias: Interreg III, Urban II, Leader + Equal	

#### Cuadro 4: Zonas elegibles por el Objetivo nº 2 (2000-2006)

	Población elegible (miles de habitantes)	% sobre total de CC.AA/Provincia	Nº municipios
Aragón	988.370	83,23	711
Huesca	206.916	100,00	202
Teruel	138.211	100,00	236
Zaragoza	643.243	76,36	273

**Fuente:** “Las acciones estructurales comunitarias en España y sus comunidades autónomas. Período 2000-2006”. Volumen I: Visión general de su aplicación en España. Madrid, 2002.

Por lo que hace referencia al Fondo de Cohesión al igual que en el periodo anterior dos han sido sus ámbitos de actuación: el medio ambiente, con actuaciones de abastecimiento de agua, saneamiento y gestión de residuos sólidos y las redes transeuropeas de transporte, que han financiado las inversiones más cuantiosas como es el caso del túnel carretero del Somport o de las obras del AVE.

Teniendo en cuenta que este artículo se redacta a comienzos de 2004, se carece por tanto de datos definitivos en relación al grado de ejecución que tendrán toda esta serie de programas aprobados en la Cumbre de Berlín, una vez que lleve a cabo su liquidación definitiva.

#### La cuantificación de los efectos de los Fondos sobre la economía aragonesa

Si se tiene en cuenta que las infraestructuras están constituidas por bienes de capital de naturaleza pública cuyos efectos externos tienen una acusada dimensión espacial, su dotación va a depender en gran medida de decisiones políticas, y la mayor parte de su financiación va a realizarse con cargo a los diferentes presupuestos que actúan sobre los distintos territorios. De hecho, la adhesión de España a la Comunidad Europea en 1986 hizo más complejo el proceso de provisión de infraestructuras que anteriormente dependía, en gran medida, de decisiones que tomaba la Administración central.

A la hora de profundizar en los efectos provocados por la inversiones financiadas con cargo a los Fondos Estructurales, podríamos diferenciar dos clases de efectos: por una parte, y en el corto plazo, un incremento del gasto agregado regional en la medida en que se lleven a cabo las actuaciones financiadas y se genere el correspondiente flujo de gasto. Pero a medio y largo plazo, estas actuaciones mejoran el stock de capital público disponible y en definitiva contribuyen a mejorar el potencial de crecimiento de la región, favoreciendo el proceso de convergencia regional ya que este nuevo capital público debería

facilitar procesos a través de los cuales la iniciativa privada contribuyera a un crecimiento sostenido del nivel de renta real.

Si la política de desarrollo regional aspira a reducir las diferencias existentes de nivel de vida en unos territorios y otros procurando que las medidas redistributivas no obstaculicen el crecimiento del conjunto de la economía, parece claro que un prerrequisito para que existan tendencia hacia la convergencia de los niveles de vida en unos espacios y otros es que las inversiones en infraestructura faciliten el aprovechamiento posterior de los incentivos destinados a atraer inversiones en actividades directamente productivas en los territorios con menor nivel de desarrollo.

La imputación territorial de las inversiones que se han llevado a cabo a través de la financiación obtenida por la vía de los fondos estructurales puede hacerse mediante una doble metodología: el enfoque del flujo monetario, según el cual se atribuye el gasto a la región en que se realizan las inversiones, mientras que el enfoque del flujo de beneficio los asigna a la región de residencia del beneficiario. Los resultados obtenidos serán distintos según el enfoque utilizado, pero además hay que tener en cuenta que tanto las infraestructuras como los equipamientos así financiados no solo son accesibles para aquellas personas que residen en un entorno muy reducido, dentro de la propia región, sino que pueden darse casos de efectos spillover que lleven a que los residentes en otras regiones también puedan beneficiarse de estas inversiones, lo que complica todavía más la imputación territorializada.

Por encargo del Consejo Económico y Social de Aragón (CESA), se publicó en 2002 un estudio sobre “los efectos de las ayudas comunitarias en Aragón”, que concluye que para el conjunto de las recibidas entre 1994 y 1999, la cuantías de las inversiones financiadas lograron que el producto real aragonés fuese un 0,86% mayor en 1994 de lo que habría sido en ausencia de tales ayudas; esta diferencia iría aumentando gradualmente hasta llegar a ser del 3,16 en 1999, siendo los mayores efectos los de 1998 y 1999 por las inversiones aportadas por el Fondo de Cohesión, aunque hay que recordar que estas actuaciones son las que tienen unos mayores efectos interjurisdiccionales. Las simulaciones de las ayudas programadas para el periodo 2000-2006 llevarían también a una serie de incrementos que partirían del 1,4 en el año 2000 y del 2,33% en 2006.

#### La reforma en curso de los Fondos Estructurales

En febrero de 2004 se han sentado las bases para la negociación de lo que será la futura Política de Cohesión Económica y Social de la Unión Europea ampliada a lo largo del periodo 2007-2013. Por ello, el

día 18 la Comisión presentó una propuesta de prioridades y su correspondiente sistema de reparto, basado en las perspectivas financieras de la UE ampliada. La entrada de diez nuevos países en la UE en el mes de mayo, con rentas inferiores a la media actual, y los nuevos planteamientos de la política regional, supondrán cambios importantes en la distribución de fondos europeos y una mayor atención en el futuro hacia los países del Este que sin duda provocará una redistribución de las cuantías percibidas actualmente por los países ya pertenecientes a la UE.

La ampliación va a suponer un reto sin precedentes para la cohesión interna de la Unión Europea ya que las 41 nuevas regiones registran en conjunto un PIB por habitante inferior a la mitad de la media de la UE de quince miembros. Tal como recoge el Tercer Informe sobre la Cohesión Económica y Social presentado por la Comisión Europea el día 18 de febrero, en el escenario de la UE-25 se produce un descenso estadístico en la renta per cápita media cifrado en torno al 12,5%, y del conjunto de las nuevas regiones que se incorporan sólo Praga y Bratislava superan el nivel medio comunitario y tres más el umbral del 75% de la renta media europea por encima del cual no se puede acceder a fondos del Objetivo nº 1.

Esta nueva situación va a configurar una Unión Europea con mayores disparidades internas, y un centro de gravedad que tiende a deslizarse hacia el Este. Si en la UE actual el PIB per cápita de la región más rica (Inner London, Reino Unido) es cinco veces superior al de la más pobre (Ipeiros, Grecia), en el escenario de la UE-25 formada por casi 270 regiones esta diferencia pasa a ser nueve veces superior (entre Inner London y la región polaca de Lubelskie). Por otra parte, estas disparidades se verían aumentadas en el año 2007 al tener en cuenta las catorce regiones que componen Rumanía y Bulgaria, entre las que se encuentran algunas con indicadores de renta por habitante todavía más bajos.

Más allá de estas consideraciones, el denominado efecto estadístico de la ampliación determina que la renta per cápita española se eleve desde el 84,2% de la renta media europea en el año 2001 hasta el 92,4% en el nuevo mapa de la UE. En el caso de Aragón, nuestra Comunidad Autónoma figuraría en el mapa de la nueva UE cerca de los niveles medios comunitarios, con un 99,3% de la renta media.

Estas modificaciones implican importantes cambios a la hora de acceder a los fondos europeos, como es el caso de los recursos del Objetivo nº 1. Este objetivo mantiene a grandes rasgos su definición actual, pudiendo acceder las regiones –NUTS II- con un PIB por habitante inferior al 75% de la media de la UE, pero el efecto estadístico de la ampliación hace que



–con datos medios del período 1999-2001- diecisiete regiones de la Unión actual superen el mencionado umbral de renta per cápita. Así, de las cincuenta regiones que se encuadrarían en el Objetivo nº 1 en el marco de la UE-15 sólo 33 se mantienen en el nuevo escenario de 25 países, y se elevan a 69 si incluimos las 36 nuevas regiones de los países de nuevo ingreso que no superan el límite de renta.

En el nuevo mapa comunitario sólo cuatro regiones españolas –Galicia, Castilla La Mancha, Extremadura y Andalucía- seguirán manteniendo rentas inferiores a dicho umbral, con el matiz de que Castilla La Mancha se acerca ya a ese límite y puede superarlo en función de cálculos posteriores que se realicen antes de finalizar el año 2005.

En el año 2001 la Comunidad Valenciana, Canarias y Castilla-León superaban ya el umbral del 75% de renta media UE-15. Este no es el caso de Asturias y Murcia, aunque el efecto estadístico que supone la ampliación hace que lo rebasen en el contexto de la UE-25. Finalmente, las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla se quedarían levemente por debajo de dicho límite e incluso llegarían a sobrepasarlo si tuviéramos en cuenta la incorporación en el año 2007 de Bulgaria y Rumanía a la Unión Europea.

**Cuadro 5**  
**PIB per cápita de las CC.AA. españolas.**  
**Media UE = 100**

Comunidades Autónomas	PIB 2001 EU 15 = 100	PIB 2001 EU 25 = 100
Madrid	112,4	123,3
Navarra	106,2	116,5
Baleares	105,4	115,7
País Vasco	105,4	115,4
Cataluña	100,7	110,5
Rioja (La)	96,9	106,3
<b>Aragón</b>	<b>90,5</b>	<b>99,3</b>
<b>ESPAÑA</b>	<b>84,2</b>	<b>92,4</b>
Cantabria	82,7	90,7
C. Valenciana	81,1	89,0
Canarias	79,1	86,8
Castilla-León	78,0	85,6
Asturias	72,4	79,4
Murcia	71,,2	78,2
Ceuta y Melilla	68,0	74,7
Castilla-La Mancha	67,1	73,7
Galicia	66,5	73,0
Andalucía	63,1	69,2
Extremadura	53,5	58,7

**Nota:** Cifras de PIB en paridad de poder adquisitivo

**Fuente:** Tercer informe sobre la Cohesión Económica y Social, Comisión Europea

En estos casos en los que las regiones hayan rebasado el límite del 75% de la renta per cápita media europea a consecuencia del efecto estadístico de la ampliación, la Comisión propone un Objetivo nº 1 bis equivalente en un primer momento al 85% de la que habrían recibido como regiones Objetivo nº 1 con una reducción gradual del 5% anual hasta situarse en un 65% en 2013 y sin continuidad a partir de este último año. La Comunidad Valenciana y Castilla y León recibirán un apoyo transitorio aunque de menor cuantía que el anteriormente mencionado, mientras Canarias a pesar de haber superado el umbral de renta se mantendría dentro del Objetivo nº 1 al tener la consideración de región ultraperiférica.

Otro de los elementos más destacados de la propuesta de la Comisión es que España dejaría de percibir en el escenario 2007-2013 recursos procedentes del Fondo de Cohesión al haber rebasado el umbral del 90% de la renta media comunitaria. Estas ayudas, cifradas en 11.600 millones de euros entre 2000 y 2006, han servido para financiar grandes proyectos de infraestructuras de transporte y otros relacionados con el medio ambiente y desaparecerían a partir del uno de enero de 2007 sin contemplarse un apoyo transitorio. En conjunto, se estima que España puede perder el 30% de los Fondos Regionales a partir de 2007, como consecuencia de este ajuste de cuentas que provoca la ampliación, a la vez que los países contribuyentes netos muestran su voluntad de reducir el presupuesto comunitario.

La propuesta de Política Regional comunitaria se basa en las perspectivas financieras adoptadas el 10 de febrero por la propia Comisión Europea para el período 2007-2013 en las que se establece un gasto presupuestario medio anual que supone un 1,14% de la Renta Nacional Bruta (RNB) de la Unión Europea. De esta forma, se dispone de un pequeño margen ante el límite de los recursos propios fijado actualmente en un 1,24% de la RNB.

Según la propuesta de la Comisión Europea, los recursos financieros dedicados a la cohesión se mantienen en torno al 0,41% del PIB comunitario y suponen para el conjunto del período un presupuesto de 336.300 millones de euros, de los cuales en torno al 78% se dedicarán a la convergencia –regiones Objetivo nº 1 y 1 bis y Fondo de Cohesión- y el resto a los objetivos de competitividad regional y empleo –Objetivos nº 2 y 3- y cooperación territorial europea –INTERREG, URBAN, EQUAL o LEADER+–.

#### La Comunidad Autónoma de Aragón en el nuevo escenario

Aragón mantendría su consideración de región objetivo nº 2, lo que ha permitido obtener en el período 2000-2006 un volumen de recursos del FEDER próximo a los 50.000 millones de pesetas. En la propues-

ta de la Comisión, se recogen algunos cambios en su configuración, ganando peso criterios socioeconómicos como el PIB, la tasa de paro o la densidad de población, variable esta última que favorecería a regiones como Aragón. Por otra parte, los proyectos que impliquen la cooperación entre regiones fronterizas, como podría ser el caso del territorio oscense limítrofe con Francia, tendrán más posibilidades de recibir fondos.

Aparte de los mecanismos de política regional destinados a las regiones a los que puede acceder la comunidad autónoma, la salida de España del Fondo de Cohesión sin contemplar un apoyo financiero transitorio tendrá repercusiones directas en Aragón. La inversión pública en infraestructuras de transporte como el AVE o los tramos realizados o en ejecución de la Autovía Mudéjar se ha beneficiado de estos fondos europeos, y la probable desaparición de estos recursos a partir de 2007 no deja de ser un serio inconveniente a la hora de financiar infraestructuras de transporte y comunicaciones proyectadas o nuevas a partir de esas fechas.

Si se hiciera una síntesis de los recursos obtenidos desde el presupuesto de la Unión Europea en el entorno de año 2000 se obtendría un flujo de ingresos situado en torno a los 85.000 millones de pesetas, de los que la mayor parte –60.000- han llegado procedentes de la PAC, llegando además otros 25.000 hasta completar la cifra media de 85.000 millones. Si los primeros son importantes, porque lo que están haciendo es complementar rentas agrarias a una parte significativa de la población rural de la región aragonesa, los segundos, estos 25.000 millones, son también importantísimos estratégicamente porque permiten, sobre todo, financiar toda una serie de inversiones fundamentales para dotar de un mayor nivel de infraestructuras a la región aragonesa.

La desaparición previsible del Fondo de Cohesión va a provocar también efectos negativos ante los cuales es necesario recordar que una reasignación del gasto público en el interior de la región o un moderado incremento de la presión fiscal podrían llevar a restablecer al menos el ritmo de inversión en infraestructuras, de las que va a depender en buena medida la competitividad de toda la actividad económica cuyo soporte físico es el territorio de la región aragonesa y que en este siglo XXI va a tener que afrontar nuevos retos en un contexto marcado por la ampliación de la Unión Europea y por la globalización económica ■

Tramo de la Autovía Mudéjar.



Fotografía : Aragón Press



Cuadro 6 Resumen final de los fondos recibidos en Aragón							
	FEDER	FC	FSE	IFOP	FEOGA-O	FEOGA-G	TOTAL
1989-93							
Ayuda comunitaria	29.327	535	11.699		27.044		68.605
Inversión total	73.318	668	29.247		73.318		176.551
1994-99							
Ayuda comunitaria	38.814	169.371	19.826	516	36.705		265.232
Inversión total	101.517	212.601	4.176	2.013	95.691		453.590
200-2006							
Ayuda comunitaria	52.731	117.246	14.715	949	6.322	90.212	282.174
Inversión total	107.704	146.557	31.590	6.331	12.644	173.098	477.924

(en millones de pesetas)

Fuente: "Los efectos de las ayudas comunitarias en Aragón". Consejo Económico y Social de Aragón (CESA). Zaragoza, 2002.

BIBLIOGRAFÍA

BIEHL, Dieter: "Las Infraestructuras y el Desarrollo Regional" en *Papeles de Economía Española* nº 35, 1988.

BIESCAS FERRER, José Antonio: "Los desequilibrios interterritoriales en la economía española" en *Revista de Economía Aplicada e Historia Económica*, U.N.E.D., Madrid, 1994.

BIESCAS FERRER, José Antonio: "Aragón ante la Agenda 2000" . *Jornadas sobre el futuro de los Fondos Europeos*, Consejo Económico y Social de Aragón, abril de 1998.

BLASCO JÁUREGUI, Jerónimo: " La situación de Aragón en los Fondos Estructurales y ante la política comunitaria de ordenación del territorio" en *Papeles de Economía Española* nº 10. FUN-CAS 1991.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN: *Jornada sobre el Futuro de los Fondos Europeos*, Zaragoza 1998.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN: *Los efectos de las ayudas comunitarias en Aragón*. Zaragoza, 2002.

COMISIÓN EUROPEA: *Las acciones estructurales comunitarias en España y sus Comunidades Autónomas. Período 2000-2006*. Madrid, 2002.

CORREA GARCÍA, Mª Dolores y MALUQUER i AMORÓS, Salvador: *Efectos regionales del presupuesto europeo en España* en Institut d'Estudis Autònoms, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1998.

GARCÍA LÓPEZ, F.: " La distribución de los fondos estructurales. Comunicación". *Actas del III Congreso de Economía Aragonesa*, Zaragoza, 1995.

PÉREZ GARCÍA, Francisco: " Infraestructuras y Desarrollo Regional" en Curso de Verano de la UIMP: " Economía Regional: Nuevos problemas, nuevas teorías, nuevas políticas" , 1994, Formigal (Huesca).

RUIZ CASTILLO, J.: " La Medición de la Pobreza de la Desigualdad en España, 1980-81" . *Servicio de Estudios del Banco de España*, 1987.

# EL TERRITORIO ARAGONÉS Y LOS FONDOS ESTRUCTURALES

Luisa Mª Frutos Mejías, Mª Luz Hernández Navarro y Enrique Ruiz Budría  
Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio  
Universidad de Zaragoza

Cuando en 1986 España ingresó en la Comunidad Económica Europea (CEE) y aceptó el acervo comunitario quedó incorporada a las políticas sectoriales y territoriales que afectaban a todos los países miembros y se financiaban con fondos comunitarios: la Política Agraria Común (PAC), sostenida por los Fondos Europeos de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA Garantía y Orientación), y la política social y del mercado laboral, con el Fondo Social Europeo (FSE) y carácter horizontal, puestas ambas en marcha en 1958. Tras el ingreso del Reino Unido, afectado por la crisis industrial, e Irlanda, menos desarrollada, se inicia en 1975 una política regional cuyo objetivo era paliar los desequilibrios internos, financiada mediante el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). Entre 1975 y 1985 se habían invertido con cargo a los fondos citados aproximadamente quince millones de ecus (Arroyo, 1988, 96). La firma del Acta Única Europea (AUE) en 1985 introduce importantes reformas a partir de 1988 que estarán vigentes hasta 1993: ajuste y contención del gasto en la PAC y reorganización de los Fondos Estructurales, definiendo los Objetivos a los que se aplicarán y su regionalización. Las nuevas normas obligan a elaborar Planes de Desarrollo Regional (PDR) coordinados a nivel nacional y comunitario, que darán lugar a los Programas Operativos (PO) y a los Documentos Únicos de Programación (DOCUP). A estas reformas se añaden sucesivamente las del Tratado de Maastricht (1992-1993), que crea los Fondos de Cohesión, y las del Tratado de Ámsterdam (1999) que incide en la política sobre el empleo, la política social y el desarrollo sostenible y la Agenda 2000, aprobado en Berlín para el período 2000-2006, que modifica objetivos, ejes de actuación e iniciativas del periodo anterior. Todas estos tratados, acuerdos y reglamentos han afectado de manera directa a España, organizada ya política y administrativamente en Regiones Autonómicas, y, obviamente, también a Aragón. Las ayudas europeas tienen, sin duda, un impacto global en la economía y en la sociedad regional, pero tienen también innegables repercusiones territoriales, algunos de cuyos aspectos se abordarán en las siguientes páginas.

La repercusión de la financiación europea en Aragón.

Las políticas social, regional y agraria a las que se ha hecho referencia han aportado a Aragón inversiones importantes, aunque no tan sustanciosas como las que han afectado a otras regiones españolas, debidas a la propia política comunitaria y a las características sociodemográficas y territoriales de Aragón. No obstante, las actuaciones han sido numerosas, aunque no siempre se identifican claramente en las distintas comarcas. Los apartados siguientes tratarán, sintéticamente, de los efectos territoriales de los Fondos Estructurales, de algunas incidencias de la PAC y del

papel jugado por la Iniciativa LEADER en la dinamización de determinadas zonas.

Las aplicaciones de los Fondos Estructurales.

En relación con la financiación de los Fondos Estructurales en Aragón pueden definirse tres etapas: de 1986 a 1993, periodo de incorporación a la Comunidad y de ajuste en el que se establece la financiación por Objetivos; de 1994 a 1999, de continuidad y consolidación; de 2000 a 2006, con nuevos Objetivos comunitarios, no concluida todavía. Hay que advertir, no obstante, que la financiación procedente de los Fondos Estructurales no siempre pueden ubi-



carse en puntos concretos de la región, ya que los datos se refieren a los distintos ejes y medidas de modo global. Subrayaremos aquellas actuaciones que de modo más específico puedan afectar a la estructura, equilibrio y dinamismo interno regional.

La financiación con Fondos Estructurales entre 1986 y 1993

La etapa a la que este apartado se refiere tiene dos fases, diferenciadas por la entrada en vigor de la reforma de los Fondos Estructurales en 1989. La primera coincide con los tres años posteriores a la adhesión española a la Comunidad Europea y se define por un esfuerzo de ajuste al acervo comunitario. Aragón recibe ya en estos años algunos recursos financieros los años 1987 y 1988: 1.844 millones de pesetas, lo que apenas supone el 1% del total nacional. Se aplicarán a un programa inicial de infraestructuras que tendrá continuidad en los años siguientes. Los 2.822 millones de pesetas (2,83%) del Fondo Social (FSE), de carácter horizontal, se orientarán a mejorar el mercado de trabajo (tabla 1). A estas financiaciones habría que añadir la procedente de FEOGA-O, cuyo destino es mejorar las estructuras agrarias.

Tabla 1  
Los Fondos Estructurales en Aragón (en millones de pesetas) 1986-1993

Fondos	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	Total
FEDER		161	1683	6598	5304	7813	3947	5665	31171
FSA	698	1034	1090	1892	1385	2311	1996	3115	13521
FEOGA-O		56	571	1973	1261	4630	8467	10713	27671
F. de Cohesión								535	535
Totales años	698	1251	3344	10463	7950	14754	14410	20028	72898

Fuente: Correa et al. (1995) y Correa y Muler (1998), en Sosvilla et al. (2001).

La reorganización de los Fondos Estructurales en 1988, con la definición de Objetivos, ya mencionada, introduce nuevas normas en la adjudicación de las ayudas. Es bien conocido que Aragón quedó incluido en el Objetivo 5, con mucha menor dotación de fondos que el Objetivo 1. Sólo algunas zonas aragonesas se definieron como Objetivo 2, por cuya vía llegaron a la Comunidad Autónoma también fondos europeos. Entre ambos objetivos y las acciones relacionadas con las medidas horizontales de formación y empleo, entre 1989 y 1993 Aragón recibió 67.000 millones de pesetas de los que el 44% procedía del FEDER, el 40% del FEOGA-O y el 16% restante del FSA.

Sin duda estos fondos tuvieron repercusión territorial aunque no pudieran alcanzar a todas las comarcas, ya

que permitieron, entre otras acciones, la implantación de empresas en polígonos industriales como los de Pina de Ebro o Mequinenza, la modernización de PYMES y el acondicionamiento de varios tramos de las carreteras y mejora de accesos en la comarca de Calatayud, la zona industrial del Jalón o el Polígono de Figueruelas. Se financiaron también obras de infraestructura hidráulica o de saneamiento y depuración en Caspe, los ríos Jalón y Jiloca o Zaragoza. Con impacto más general cabe citar la creación del Instituto de Carboquímica y la ampliación del Instituto Tecnológico de Aragón (Maza, 2000, 64-65), que sin duda tienen también repercusiones territoriales por la transferencia de sus investigaciones.

La etapa de 1994-1999.

La consolidación de las ayudas europeas en este periodo no suponen modificación alguna en la categoría regional de Aragón como Objetivo 5, que incluye 711 de los 730 municipios, el 95% del territorio y el 47% de la población, a lo que se añaden los 18 municipios que integran el Objetivo 2, que suman el 45% de la población, quedando fuera de estas ayudas solamente dos distritos urbanos de Zaragoza ciudad. Se

Fondos de Cohesión han permitido la creación de importantes infraestructuras viarias, aunque todavía no están en pleno rendimiento, así como el papel que han jugado las aportaciones regionales y locales, por su mayor implicación territorial. El reparto de las inversiones según sus fines se expresa en la tabla 3.

En suma, las acciones emprendidas en infraestructura y en medio urbano y rural han afectado a 570 municipios y 425.000 habitantes. Estas medidas pueden mejorar la calidad de vida e incluso propiciar el asentamiento de empresas en los núcleos rurales, pero posiblemente los

fondos son escasos para el amplio y despoblado territorio aragonés, estructurado en municipios de muy reducido tamaño demográfico. Otras actuaciones tienden a favorecer la localización de inversiones productivas, especialmente a las PYMES, aunque sus efectos son más difusos en el territorio. Las acciones específicas para el desarrollo rural, se han centrado en la diversificación de actividades, muy ligado a los LEADER, el mantenimiento de la población y el rejuvenecimiento y mejora de recursos humanos, aunque no hay perspectiva suficiente para evaluar su eficacia.

Tabla 2  
Inversiones en Aragón durante el periodo 1994-1999 (en millones de euros)

ámbito intervención	Inversión total	Aportación comunitaria					Aportación nacional				Total público
		FEOGA-G	FEOGA-O	FEDER	FSE	UE	Estado	CC.AA.	Local	Nacional	
objet. 2 (94-99)	446			128	19	147		72	28	100	247
objet. 3	45				20	20		24	0,2	24	44
obj. 3 (plurireg)	239				119,5	119,5		119,5		119,5	239
obj. 4 (plurireg)	68				34	34		34		34	68
objet. 5a	287				70	70		18		18	87
Acomp. PAC	221	221			221				0	221	
obj. 5b DOCUP	786		205	87	19	311	75	197	38	310	621
Fondos cohes	822			700		700	110	8,5	3,5	122	822
PAC	1868	1868				1868				0	1868
total	5521	2089	292	1072	238,5	3318,5	410,5	423	116	947,5	4266

Fuente: Sosvilla et al. (2001) y Maza (2000)

Tabla 3  
DOCUP: 1994-1999

Distribución de la inversión	%
Complejo agrario*	27,94
Industria y energía	1,07
Turismo y ocio	2,99
Transporte, agua, m. urbano**	65,65
I+D, transferencia, formación	2,35
TOTAL	100
* incluye agroindustria	
** infraestructuras	



Las acciones sobre el medioambiente, en cuya financiación participan también los Fondos de Cohesión, se han orientado a la protección y valoración de los recursos naturales, a la mejora del hábitat y de la calidad del aire y el agua, beneficiando a 45 municipios, a los que se suman 439 apoyados en la gestión de residuos sólidos urbanos y 42 en la rehabilitación de espacios degradados. La reforestación se enmarca en un plan integral de la cuenca del Ebro, financiado sobre todo con Fondos de Cohesión.

Finalmente hay que aludir a dos cuestiones que afectan seriamente al equilibrio y la cohesión territorial. La primera está relacionada con el perjuicio que causó a Aragón que el Gobierno decidiera aplicar el nivel regional (NUT II). Esto supuso que se recibieran cantidades inferiores a las de otras regiones y por tanto menor capacidad de inversión en equipamiento, infraestructuras y ayuda a las empresas. Por esta causa la provincia de Teruel, con serios problemas estructurales y de desarrollo, quedó marginada del Objetivo 1, poniendo de manifiesto la inadecuación de los mecanismos de distribución de los Fondos europeos que no compensó el escaso periodo en vigor de el Fondo de Compensación Interterritorial (Biescas, 2000, 94). A esto hay que sumar el problema planteado en las

cuencas mineras turolenses por la normativa de la UE sobre el carbón en 1997, que ha intentado paliar el Plan Miner.

La segunda cuestión se refiere a la aplicación de los Fondos de Cohesión a las grandes infraestructuras viarias que, en principio, debían favorecer a Aragón: el eje Somport-Sagunto, que incluye la Autovía Mudéjar y es un importante elemento estructurante y de equilibrio del extenso espacio aragonés, todavía está inconcluso; y el ferrocarril de alta velocidad (AVE) que cruza nuestra región enlazando Barcelona y Madrid, sin duda dinamizará aquellos sectores del territorio en los que se detenga y, en especial, Zaragoza, pero solo marginalmente beneficiará a Huesca y en absoluto a Teruel. A cambio se han recortado horarios y recorridos. Como se verá enseguida, la Agenda 2000 no ha solucionado tampoco estos problemas.

#### La etapa actual: 2000-2006

Cuando se aprobó en Berlín la Agenda 2000 el fin último era promover un desarrollo armónico del conjunto comunitario. Tras la experiencia del periodo anterior se tomó la decisión de reducir a tres el número de Objetivos e igualmente de restringir las Iniciativas a cuatro. En este nuevo escenario Aragón queda, una vez más, fuera del Objetivo 1, que absorbe el 69,7%

Gráfico 1 - Los Fondos Estructurales para el Objetivo 2: 2000-2006



Fuente: Consejería de Economía y Hacienda, DGA. Elaboración propia

del presupuesto, incluyéndose en el Objetivo 2. Como otras regiones, recibirá también una parte de los fondos de carácter horizontal del Objetivo 3 y de los fondos de Cohesión.

El nuevo Objetivo 2 incluye todo Aragón, excepto los distritos Centro, Delicias y Torrero de la ciudad de Zaragoza, calificándose su municipio y los próximos como "zona de transformación socioeconómica en sector industrial". Para financiar las actuaciones se optó por definir tres planes "monofondo": el Plan de Desarrollo Rural, financiado por FEOGA-G; el Plan de Desarrollo Socioeconómico de Aragón en el marco del Objetivo 2, con financiación FEDER, y el Plan de Desarrollo de Recursos Humanos de Aragón en el marco del Objetivo 3, con inversiones del FSE. Tres planes que deberán coordinarse, deberán estabilizar la demografía regional, pero además han de adaptarse a las Directrices de Programación que la Comisión Europea elabora para este periodo (Maza, 2000, 82-84). Los documentos que planifican el desarrollo rural y los recursos humanos se recogen en sendos Programas Operativos y los del Objetivo 2 en un Documento Único de Planificación (DOCUP).

Estas inversiones públicas se estructuran en 6 ejes repartiéndose los fondos de financiación como expresan la tabla 4 y el gráfico 1 (ver página anterior). Todas las comarcas recibirán ayudas en relación con su

dimensión demográfica, como puede verse en el mapa adjunto que se refiere al gasto programado hasta 2003. Por eso es el entorno de Zaragoza, incluido su municipio, el que va a recibir los mayores recursos, de los que casi la mitad corresponde al eje 2 (medioambiente, entorno natural y agua), repartiéndose el resto prácticamente en su totalidad entre el 1 y el 3, que engloba el desarrollo urbano.

Los gastos que afectan al Objetivo 2 en las restantes comarcas presentan una pauta espacial muy clara que dibuja buena parte del somontano pirenaico y la franja oriental de la provincia de Huesca, un sector del valle del Ebro y el Jalón. Con menor participación se destacan el Jiloca y la comarca de Teruel, Bajo Cinca y Alto Gállego, siendo las zonas con menos inversión las de menor número de habitantes en términos absolutos, coincidiendo en muchos casos con la más baja densidad demográfica. Las inversiones por ejes son variadas, aunque predominan las comarcas en las que destacan, sobre todo, los gastos en medioambiente, entorno natural y agua, como corresponde a las acciones que se han citado más arriba: saneamiento, depuradoras y, en menor medida, restauración de paisajes. No obstante, en algunas priman los gastos en la mejora de la competitividad, el empleo y el tejido industrial. En muchas otras este eje tiene también importancia, aunque no reciba las principales inversiones.

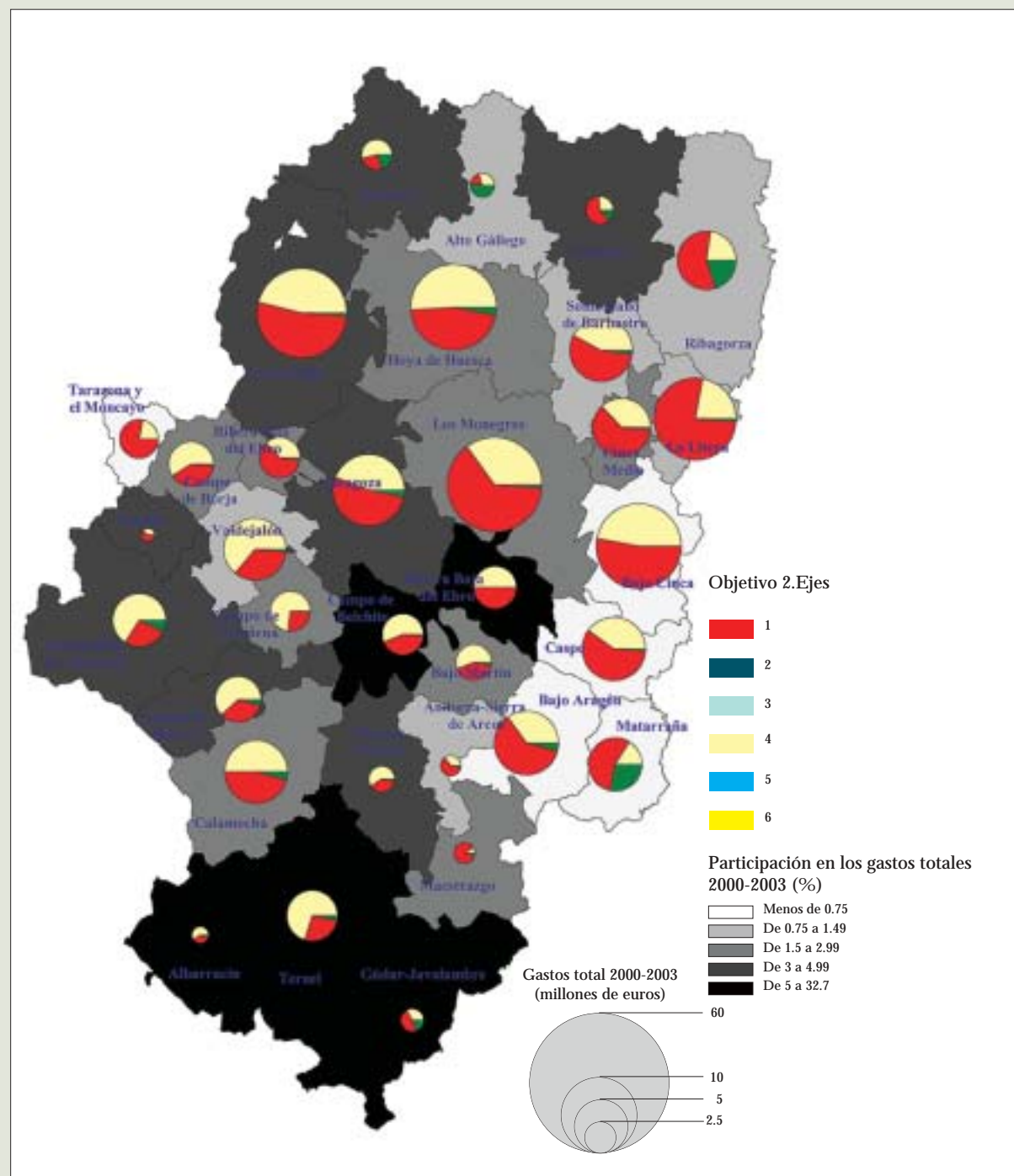
Tabla 4  
Inversiones públicas del Objetivo 2 en Aragón. 2000-2006

Ejes	Inversiones totales	Unión Europea			Nacional			
		FEDER	FSE	total UE	central	regional	local	totales
Eje 1	101,9	50,9	0,0	50,9	6,2	44,7	0,0	50,9
Eje 2	94,6	47,3	0,0	47,3	3,3	31,5	12,4	47,3
Eje 3	213,0	90,0	14,8	104,8	87,9	16,8	3,4	108,1
Eje 4	380,1	12,3	0,0	12,3	5,1	202	18,5	25,8
Eje 5	176,0	88,0	0,0	88,0	0,0	28,8	59,2	88,0
Eje 6	5,5	2,8	0,0	2,8	0,0	2,8	0,0	2,8
Totales	971,1	291,3	14,8	306,1	102,6	126,8	93,5	322,9

Fuente: DGA. DOCUP 2000-2006. Millones de euros

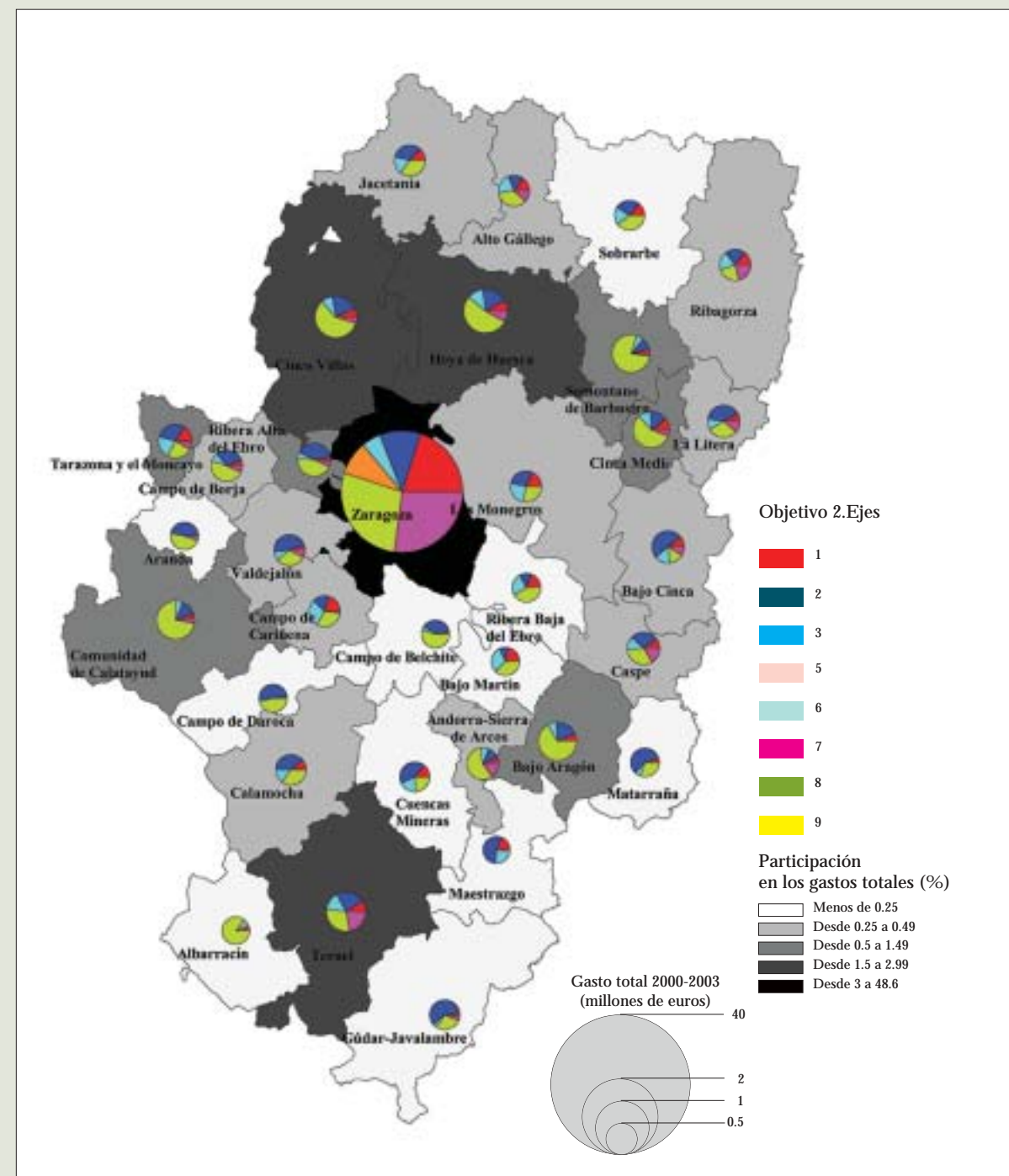


Distribución comarcal de los gastos por eje. Objetivo 2 (2000-2003)



Fuente: Consejería de Economía y Hacienda DGA. Elaboración propia.

Distribución comarcal de los gastos por eje. Objetivo 3 (2000-2003)



Fuente: Consejería de Economía y Hacienda DGA. Elaboración propia.

La financiación del Objetivo 3, procedente del FSE, se distribuye también por ejes, con nueve líneas de actuaciones (tabla 5), de la que Mujer y Mercado de Trabajo (eje 6) e Integración de personas con situación especial (eje 7) absorben la mitad del presupuesto.

En cuanto a su reparto espacial, afecta igualmente a toda la región como queda reflejado en el mapa de la inversión realizado hasta 2003. De nuevo destacan Zaragoza y su entorno, con la mayor parte del gasto, y en menor medida las comarcas de las otras dos capitales de provincia y Cinco Villas; más lejos, Barbastro y Cinca Medio, Calatayud y Bajo Aragón, Tarazona y Ribera Alta del Ebro. De esto parece deducirse que en gran medida son las comarcas con núcleos urbanos más fuertes las que acaparan la mayor parte de la financiación. En cuanto a la distribución por ejes, puede apreciarse que es también el que fomenta la igualdad de oportunidades el que destaca, aunque en algunas comarcas comparte los recursos con las acciones que refuerzan la capacidad empresarial y el empleo.

La financiación del desarrollo rural se ha incorporado igualmente al paquete de Fondos Estructurales, como ya se dijo, aunque los FEOGA-G hasta ahora constituían parte del presupuesto de la PAC y otras inversiones procedían de las Iniciativas, que siguen vigentes. Dentro del programa Regional el plan de la DGA se basa en la triple función asignada actualmente al medio rural –económica, social y ecológica- y de las

nueve medidas definido por la U.E. se han seleccionando solamente cuatro: Formación (medida 3), Mejora, transformación y comercialización de productos agrarios (medida 7), Silvicultura (medida 8) y fomento de la adaptación de las zonas rurales (medida 9), cuyo presupuesto suma 78.427 millones de pesetas, procedentes de los fondos comunitarios en un 55% y de los nacionales en el 45% restante. Esas actuaciones se complementan con las medidas de acompañamiento de la PAC, que tiene un componente agroambiental, aunque también inciden en la ayuda a zonas desfavorecidas y el cese anticipado de los agricultores, y el Programa de mejora de estructuras de la producción, que se orienta a las inversiones en explotaciones agrarias, instalación de jóvenes agricultores y gestión de recursos hídricos (tabla 6).

Finalmente, citaremos que hay tres carteras de proyectos que se financiarán con los Fondos de Cohesión, que se dedicarán a saneamiento, abastecimiento de agua y tratamiento de residuos en Barbastro, Caspe, Monzón, Huesca, Borja, Sabinánigo, Fraga, Alagón, Tauste, Cella, Cuarte, Cadrete, Gurrea de Gállego, Tamarite de Litera, Mallén, Gallur, Ateca, Daroca, Épila, Hija, Samper, Urrea y varios municipios desde el embalse de Las Torcas.

La incidencia territorial de la PAC

El tratado de Roma (1957) concibió la Política Agrícola Común como un mecanismo para la solución a los

Tabla 5  
La financiación del FSE en Aragón

Ejes*	totales	%
1: Inserción y reinserción	9.423.870	15,3
2: Refuerzo capacidad empresarial	6.250.526	10,2
3: Estabilidad empleo	6.166.384	10,0
4: Educación técnico-profesional*	0	0,0
5: Refuerzo potencial humano I+D	6.166.384	10,0
6: Mujer y mercado trabajo	16.593.945	27,0
7: Integración personas especiales**	14.280.048	23,2
8: Iniciativas locales	2.548.291	4,1
9: Asistencia técnica	120.616	0,2
Totales	61.550.064	100
* el eje 4 se financia por otros conductos		
** discapacitados; colectivos con riesgos de exclusión		

Fuente: DGA. Plan para la reconversión socioeconómica de Aragón

dos problemas más importantes que tenía planteados el sector agrario de los países firmantes: la dependencia exterior del sector agroalimentario y el enorme diferencial de renta existente entre la actividad agraria y otras actividades económicas. Mucho han cambiado los planteamientos iniciales de la PAC, en los que los principales mecanismos se centraban en la protección del mercado interior y la ayuda a las explotaciones, vía precios. La reforma de 1992 supone un giro importante de esta política al desligar las ayudas percibidas por el agricultor de la producción y establecer la superficie cultivada, modulada por una referencia a la producción histórica media en la comarca, como criterio para la percepción de las ayudas. Se intentaba, de esta forma, reconducir la orientación productivista del sector a la vez que se afrontaban otros problemas: el impacto ambiental, los excedentes y las protestas en el seno de la Organización Mundial de Comercio.

En 2001, las ayudas a explotaciones agrarias en Aragón ascendieron aproximadamente a 380 millones de euros. De ellas, la mayor parte, el 84% correspondieron a ayudas ligadas a la PAC a través de la Organización Común de Mercados (OCMs), el resto a

otras ayudas relacionadas con medidas complementarias: agroambientales, reforestación, instalación de jóvenes agricultores u otras ayudas. Esta cantidad ha variado en los últimos años, relacionada sobre todo con los vaivenes de las Organizaciones Comunitarias de Mercados, y representa una parte muy importante de la Renta Agraria en Aragón: el 44,3%. Esta situación ha extendido la opinión, que han corroborado las cifras, de que, durante la última década del pasado siglo, la PAC ha introducido importantes cambios en las estrategias productivas de los agricultores afectados por dicha política y ha cambiado la cultura productivista por la de las “subvenciones”. Sin embargo, estas ayudas no afectan a todo el sector agrario, sino a cultivos herbáceos y ganadería ovina y vacuna extensiva fundamentalmente, que acapararon el 57% y el 23 % de las ayudas, respectivamente. Es importante destacar el peso relativo de las subvenciones por retiradas de tierras, que supone el 10,7% del apoyo recibido por los cultivos herbáceos y la incidencia reciente de la retirada de tierras en regadío, que ya representa el 28% de las subvenciones totales por este concepto.

Tabla 6  
Inversiones en Desarrollo Rural. 2000-2006

	total público
Programa regional	
Total	78427
Medidas de acompañamiento	
Total	34659
Mejoras de estructura de producción	
Total	60011

Fuente: DGA. Programa D.R.



Una primera aproximación a los datos disponibles nos permite observar que tanto la renta agraria como las subvenciones se distribuyen irregularmente a escala provincial. Zaragoza aporta el 44,8% a la Renta Agraria regional y recibe el 48,4 de las ayudas, Huesca un 38,5% y 33,5 respectivamente y Teruel, a mucha diferencia, tan sólo aporta el 16,8 de la renta y recibe el 18,6 de la subvenciones.

Estas cifras señalan, en primer lugar, las diferencias de potencialidad agraria de las tres provincias aragonesas, sobre todo entre Teruel y el resto. En principio la Renta Agraria y las ayudas percibidas depen-

den de las unidades de producción disponibles (de las hectáreas y del número de cabezas de ganado) y de los rendimientos.

Es patente la escasa presencia del regadío en la provincia de Teruel y la baja aportación de las comarcas con agricultura de montaña a la Renta Agraria de Huesca y Teruel (vid mapa).

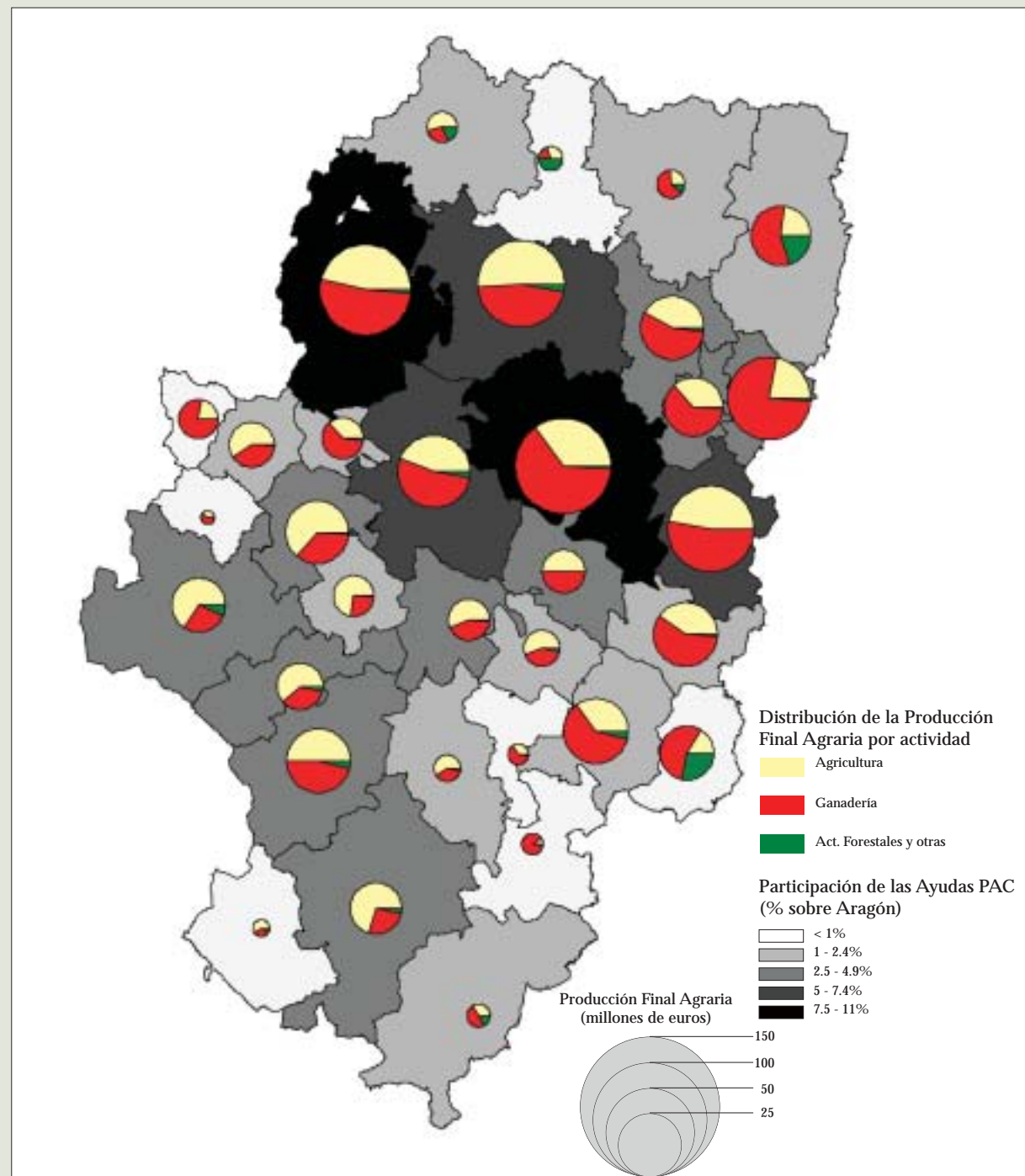
En la cuantía de las ayudas interviene, además, la orientación de la producción: su adecuación a las OCMs reguladas por la Comisión de Agricultura de la Unión Europea.

**Tabla 7**  
**Subvenciones a explotaciones agrarias en Aragón.**  
**Año 2001. (Miles de euros)**

	Huesca	Teruel	Zaragoza	Aragón	% Total	% Parcial
Cereales	48.645	27.087	103.847	179.579	47,3	82,7
Oleaginosas y Proteaginosas	6.248	850	7.213	14.311	3,8	6,6
Retiradas	10.219	4.369	8.757	23.345	6,1	10,7
<b>Apoyos cultivos PAC Herbáceos</b>	<b>65.112</b>	<b>32.306</b>	<b>119.817</b>	<b>217.235</b>	<b>57,2</b>	<b>100</b>
<b>Otros apoyos a cultivos herbáceos (lino textil, cáñamo, leguminosas grano)</b>	<b>1.958</b>	<b>1.106</b>	<b>1.369</b>	<b>4.433</b>	<b>1,2</b>	
<b>Apoyo a cultivos leñosos (Producción aceite de oliva, reestructuración frutos secos)</b>	<b>7.966</b>	<b>10.392</b>	<b>19.134</b>	<b>37.492</b>	<b>9,9</b>	
Vacuno	26.888	4.884	8.720	40.492	10,7	46,8
Ovino y caprino	12.676	16.142	17.203	46.021	12,1	53,2
<b>Apoyos PAC al ganado</b>	<b>39.564</b>	<b>21.026</b>	<b>25.923</b>	<b>86.513</b>	<b>22,8</b>	<b>100</b>
<b>Otros apoyos ganado (defensa sanitaria, sacrificios obligatorios ...)</b>	<b>1.551</b>	<b>1.029</b>	<b>1.530</b>	<b>4.110</b>	<b>1,1</b>	
Medidas agroambientales	1.257	31	69	1.357	0,4	4,5
Reforestación (primas establecimientos y anuales)	64	1.203	3.969	5.236	1,4	17,4
1ª Instalación agricultores (Bonificación intereses)	1.281	880	1.276	3.437	0,9	11,4
Mejoras estructurales (Bonificación intereses)	1.789	144	1.319	3.252	0,9	10,8
Otros apoyos (Estadística, ATRIAS, etc ...)	6.017	2.389	8.414	16.820	4,4	55,9
<b>Otros apoyos</b>	<b>10.408</b>	<b>4.647</b>	<b>15.047</b>	<b>30.102</b>	<b>7,9</b>	<b>100</b>
<b>SUMA TOTAL</b>	<b>126.559</b>	<b>70.506</b>	<b>182.820</b>	<b>379.884</b>	<b>100</b>	

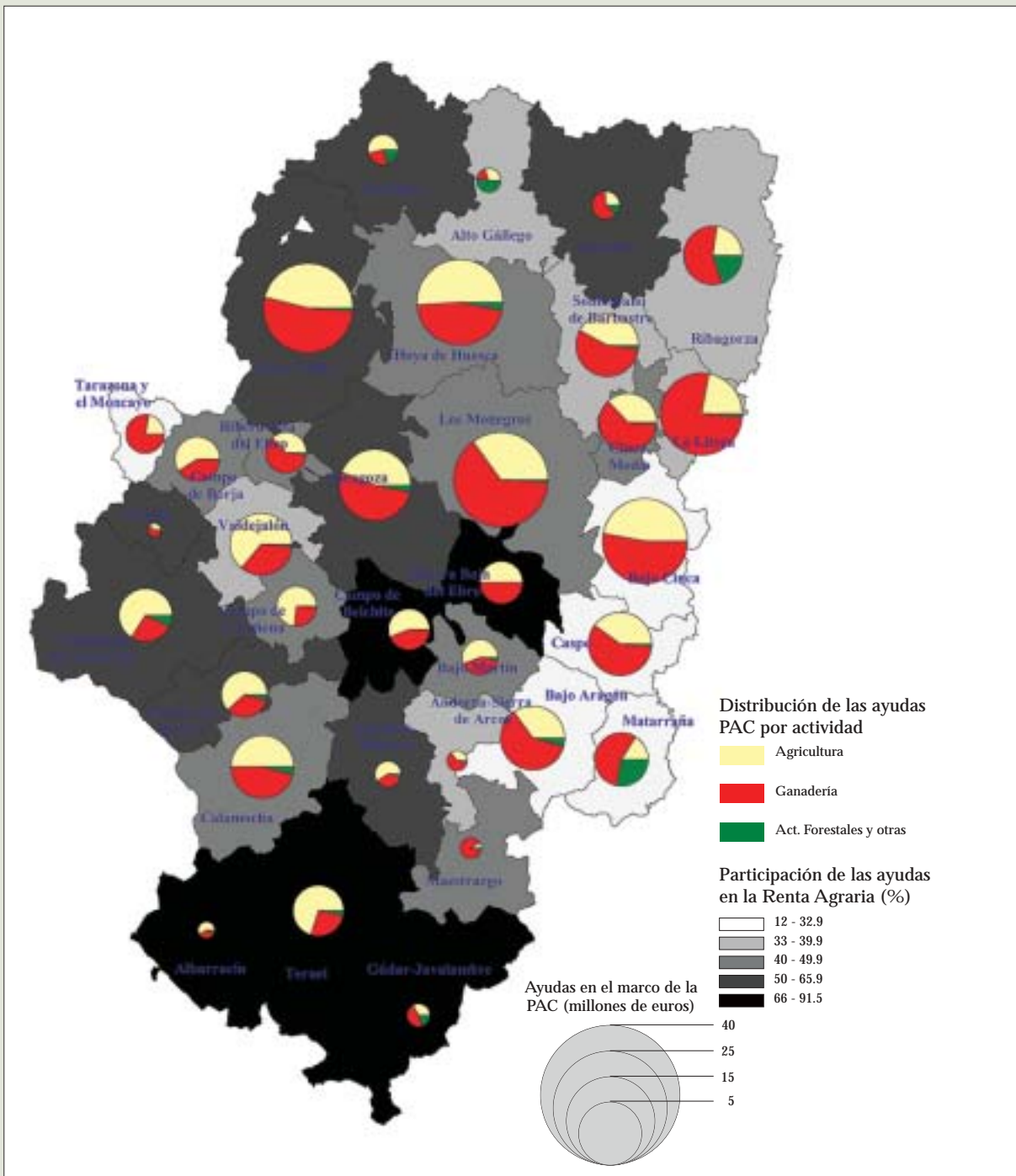
**Fuente:** Departamento de Agricultura. Elaboración propia

**Distribución de las ayudas compensatorias a la actividad agraria por la pérdida de renta en el marco de la PAC y composición de la Producción Final Agraria**



**Fuente:** Consejería de Agricultura. Servicio de Estudios. DGA. Elaboración propia.

Distribución y composición de las ayudas compensatorias a la actividad agraria por la pérdida de renta en el marco de la PAC



Fuente: Consejería de Agricultura. Servicios de Estudios. DGA. Elaboración propia.

El porcentaje de participación de las subvenciones en las Rentas Agrarias de Zaragoza y Teruel, 47,6 y 49,1 respectivamente, frente al 38,4% en Huesca, pone de relieve el peso del cultivo de maíz y del trigo duro en la economía agraria de la provincia de Zaragoza y de la cerealicultura de secano y ganadería extensiva en la provincia de Teruel. En la provincia de Huesca, en cambio, es patente el peso de sectores no afectados por la PAC como la fruticultura y ganadería intensiva.

Las tendencias apuntadas a escala provincial se refuerzan si analizamos datos comarcales. La distribución a escala comarcal de las ayudas PAC no es homogénea, tal y como se puede apreciar en la tabla adjunta. Las 7 comarcas que menos ayudas reciben se reparten el 4,7% del total frente al 42,8% de las 6 comarcas más beneficiadas.

La distribución de las subvenciones PAC, en su cuantía y estructura, está condicionada por la potencialidad productiva y por el tipo de actividad reflejado en la Producción Final Agraria (tabla 8). De hecho existe una correlación positiva entre ambas variables: 0,88. Esta idea queda reflejada en el mapa, en el que la mayor cuantía de las ayudas se corresponde a las comarcas situadas al norte del eje del Ebro, desde las Cinco Villas hasta el Bajo Cinca. Un segundo grupo en

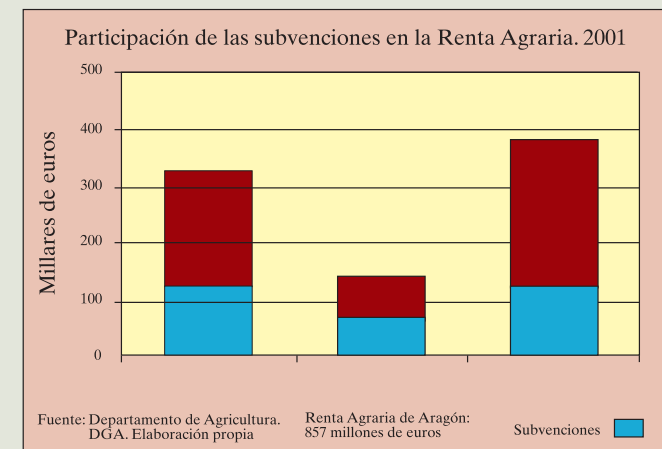
importancia incluye comarcas próximas a las señaladas, como las de Somontano de Barbastro, La Litera y Cinca Medio y aquellas que participan del eje Jalón-Jiloca hasta Teruel. En líneas generales, las comarcas citadas también resaltan, diferenciando los dos niveles, por su mayor participación a la Producción Final Agraria regional. Los valores más bajos de participación en la PFA, comarcas pirenaicas, serranías turolenses y del Aranda, también coinciden con baja participación en las ayudas.

La orientación productiva determina el grado de participación de las ayudas en la renta agraria, de forma que la de aquellas comarcas en las que la agricultura se fundamenta en la cerealicultura, ya sea de secano o de regadío y en la ganadería extensiva de ovino o vacuno, la dependencia es mayor. En las comarcas de montaña, ya sea turolense o pirenaica, junto a una elevada dependencia de las ayudas – en Albarracín o Gúdar Javalambre supera las dos terceras partes de la renta-, se caracterizan por su relación con la actividad ganadera. En cambio, en otras con similares valores, por encima del 50%, como Ribera Baja del Ebro, Campo de Belchite, Cuencas Mineras, Cinco Villas o Zaragoza las ayudas están ligadas a la actividad agrícola, siendo importantes, por su cuantía, las ligadas al

Tabla 8  
Distribución comarcal de las ayudas a explotaciones agrarias (Datos acumulados)

%Ayudas regionales	nº comarcas	% comarcas	Subvenciones (miles de euros)	% Subvenciones	Producción Final Agraria	% PFA
<1%	7	21,2	17.749	4,7	149.029,1	7,7
<2,5	18	54,5	94.284	24,8	602.089,8	31,3
<5	27	81,8	217.564	57,2	1.139.920,4	59,2
<7,5	31	93,9	308.181	81,1	1.624.292,5	84,4
<10,2	33	100	380.113	100	1.924.455,2	100

Fuente: Departamento de Agricultura. DGA. Elaboración propia





cultivo del maíz y del trigo duro, que en el caso de las comarcas citadas representa entre el 30 y el 47% de las ayudas totales.

Las comarcas cuya Renta Agraria depende menos de las subvenciones son aquellas en las que más importancia tiene la ganadería industrial, porcina o vacuno de cebo y la fruticultura. Bajo Cinca, Caspe, Matarraña y Bajo Aragón presentan las cifras más bajas por este concepto y las subvenciones no alcanzan la tercera parte de la Renta Agraria comarcal.

En un lugar intermedio, con valores de “dependencia” inferiores a la media regional, situamos a aquellas comarcas en las que la tendencia no es tan marcada, y junto a sectores fuertemente subvencionados conviven otros que no lo están, como la viticultura o la ganadería industrial; sería el caso de Valdejalón, Campo de Cariñena, Calamocha o Maestrazgo.

#### La Iniciativa LEADER en Aragón

#### La Iniciativa Comunitaria LEADER II

La Iniciativa Comunitaria LEADER (Relación entre Actividades de Desarrollo de la Economía Rural) surge en 1991 a raíz de una propuesta de la Comisión de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural de la Unión Europea para poner en funcionamiento acciones que consoliden el desarrollo del medio rural. Desde esa fecha se han sucedido tres periodos de programación: Leader I (1991-1994), Leader II (1994-1999) y Leader + (2000-2006). El fin es, en líneas generales, contribuir al mantenimiento de la población en el medio rural diversificando las actividades económicas y propiciando a la vez la revalorización, promoción y mantenimiento del medio y los recursos naturales y humanos. La implicación de los habitantes de la zona y el planteamiento de abajo a arriba ha generado altas expectativas en el medio rural y en las instancias políticas, a pesar de que no es la más importante en cuanto al volumen de inversiones.

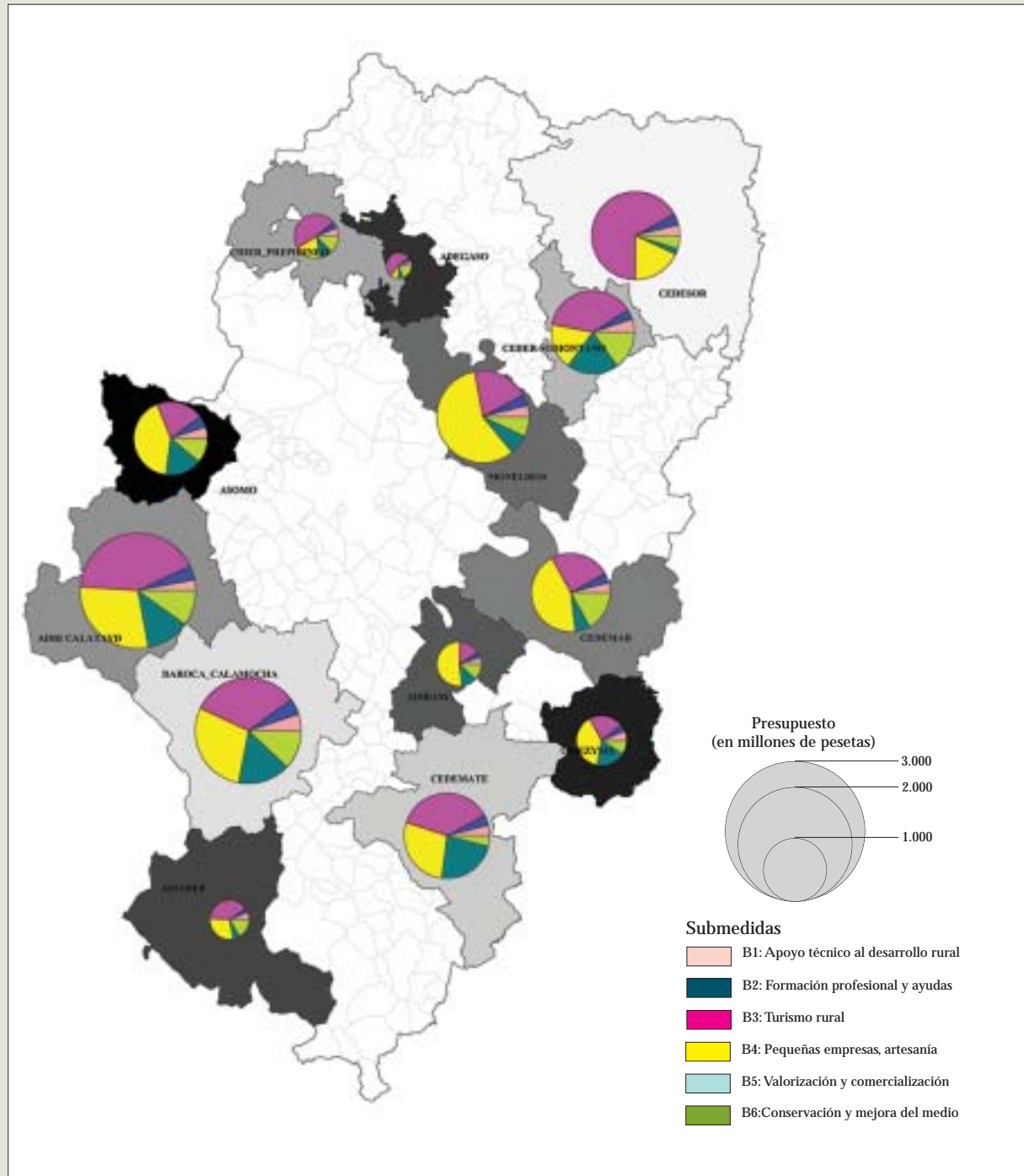
En el período 1991-1994 la Iniciativa LEADER I se implantó en tres zonas aragonesas: Sobrarbe-Ribagorza (provincia de Huesca), Maestrazgo (provincia de Teruel) y Jiloca-Galloganta (con municipios de las provincias de Zaragoza y Teruel). La respuesta de la población fue muy positiva y se reconoció como un punto importante el aspecto endógeno del grupo en la respuesta social conseguida. Ahora bien, su principal éxito radicó en el ejemplo demostrativo para la siguiente convocatoria. La inversión ascendió a 3.495 millones de pesetas, un 11.1% más del coste previsto inicialmente, destacando el hecho de que el incremento de presupuesto corrió sobre todo a cargo del sector privado y de la Administración autonómica. El turismo rural y el apoyo a las PYMES acumuló el 84.3% de los recursos financieros.

En LEADER II la financiación procedió de tres fondos estructurales: FEOGA-O, FEDER y FSE y ha englobado el 53% del territorio y el 20% de los habitantes. Se constituyeron 13 Grupos de Acción Local para su gestión: Bajo Martín, Calatayud, Gállego-Sotón, Daroca-Calamocha, Maestrazgo, Mar de Aragón, Mezquín-Matarraña, Moncayo, Monegros, Prepirineo, Sobrarbe-Ribagorza, Somontano de Barbastro, y Sierra de Albarracín (vid mapa). Los trece grupos han constituido la Red Aragonesa de Desarrollo Rural, que nació en 1995, siendo la Comunidad Aragonesa la primera en España que impulsó la creación de estas asociaciones.

Con unos gastos comprometidos de 28.000 millones de pesetas en 5 años, ha sido una Iniciativa modesta, pero importante por lo que ha supuesto de dinamización del tejido social y empresarial o por la innovación. Quizá sea éste el aspecto más interesante de esta iniciativa. Estas inversiones se han distribuido en cuatro medidas: a) Adquisición de capacidades; b) Programas de Innovación Rural; c) Cooperación transnacional; d) Seguimiento y evaluación (tabla 9, página 56). De todas ellas, la segunda es la que ha incluido a los 13 territorios seleccionados y la que tiene el peso fundamental desde el punto de vista presupuestario (99.15% del gasto ejecutado), financiando las acciones que presentasen innovación, efecto demostración y posibilidad de transferencia. Los datos finales han revelado que se han superado con creces las previsiones iniciales, tanto a escala global como de los distintos grupos locales, lo que se puede interpretar como una prueba de que el interés de la iniciativa ha ido creciendo con el tiempo. La financiación pública se ha repartido de manera desigual, siendo la Comisión Europea la que aporta un porcentaje mayor (60.4% de la financiación pública), mientras que el Gobierno de Aragón aporta un 23.5%, el Gobierno central un 12% y las administraciones locales el 4% restante.

Los principales beneficiarios de Leader II han sido particulares y entidades privadas, con inversiones en turismo rural y apoyo a PYMES, que se han concentrado en las submedidas productivas (vid mapa), mientras que la pública se ha hecho cargo de las acciones dirigidas al entorno y el medio ambiente, que son las que no aportan una rentabilidad inmediata. En relación con la trayectoria desarrollada por cada uno de los grupos indicaremos tan sólo algunas ideas como síntesis de la misma (vid Ruiz, Frutos y Climent, 2000). La Iniciativa Leader II ha contribuido a reforzar la orientación turística de las zonas que ya la tenían antes (Sobrarbe-Ribagorza y Albarracín). La orientación industrial se afianza en tres de las cinco que la tenían previamente (Bajo Martín, Mar de Aragón

#### Iniciativa LEADER II. Presupuesto clasificado por medidas y grupos



**Fuente:** Consejería de Economía y Hacienda. DGA. Elaboración propia.

Tabla 9  
Inversión del LEADER II por medidas, según su procedencia (1995-2001)

	Total	Admon. Europea	Admon. Central	Admon. Autonómica	Admon. Local	TOTAL PÚBLICO	PRIVADO
A- Adquisición de capacidades	46	23	1	5	4	33	13
B- Programación de Innovación Rural	27.579	5.482	1.090	2.119	364	9.055	18.524
B1- Apoyo técnico al desarrollo rural	1.301	674	125	401	51	1.251	49
B2- Formación profesional y ayudas	1.186	537	14	407	51	1.099	177
B3- Turismo rural	9.761	1.519	342	543	112	2.516	7.244
B4- Pequeñas empresas, artesanía	8.901	1.364	96	426	66	1.952	6.949
B5- Valorización y comercialización	3.354	581	148	150	23	901	2.454
B6- Conservación y mejora del medio	3.077	807	365	193	61	1.426	1.651
C- Cooperación transnacional	179	80	23	45	2	150	29
D- Seguimiento y evaluación	10	5		5		10	
TOTAL PROGRAMA	27.815	5.590	1.114	2.175	370	9.249	18.566

Fuente: DGA, datos en millones de pesetas

–Caspe– y Somontano del Moncayo). En las ocho zonas restantes están ayudando a diversificar la economía local, que tenían una orientación básicamente agraria, con lo cual se está cumpliendo uno de los objetivos clave de esta Iniciativa.

En suma, puede afirmarse que LEADER II ha jugado un papel muy destacado en las políticas comunitarias de desarrollo rural, como lo demuestra el hecho de que se hayan superado ampliamente sus previsiones y de que haya generado unas amplias expectativas en la convocatoria de LEADER+, lo que pone de manifiesto su carácter demostrativo.

#### LEADER + y PRODER

La Agenda 2000 prorrogó el apoyo al desarrollo rural, junto con otras medidas ya aludidas, en la Iniciativa LEADER+, permitiendo también que las zonas que no se hubieran integrado en su financiación se beneficiasen del programa PRODER, específico para España y del que Aragón había quedado excluido hasta ahora.

Después de la experiencia obtenida de la implantación de LEADER II, la convocatoria de LEADER+ ha tenido una gran repercusión territorial en Aragón, ya que se han constituido 12 grupos de acción local más uno interregional, que van a recibir algo más de 71 millones de euros (vid mapa). La media para cada uno de ellos es de 5,4 millones de euros. El fin último es lograr un tejido económico y social dinámico y saneado en las zonas rurales, que sólo podrá conseguirse mediante la valorización de sus recursos específicos a través de una actuación integrada en una estrategia adecuada al contexto local. Como objetivos específicos se propone valorización del patrimonio natural y cultural, la mejora del entorno económico contribuyendo a la creación de empleo y la mejora de la capacidad de organización de las comunidades. Se articula en torno a 3 ejes prioritarios: 1. Estrategia de Desarrollo Rural. 2. Cooperación interterritorial y transnacional. 3. Puesta en Red, más una medida de

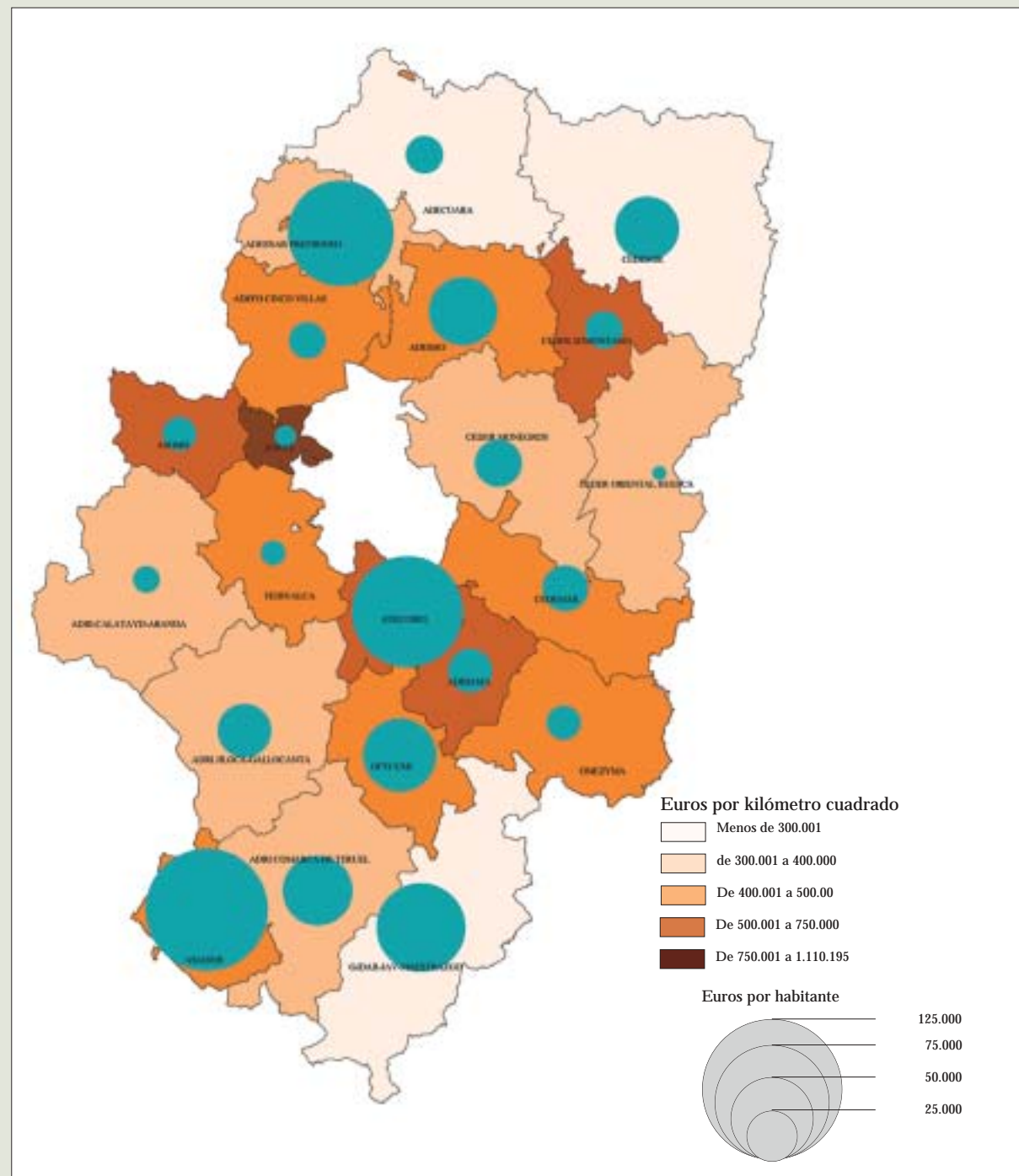
adquisición de competencias para los nuevos territorios. El eje 1 abarca nuevas tecnologías para productos y territorios, calidad de vida para las zonas rurales y valorización de los productos locales y de los recursos naturales y culturales.

La financiación pública total es de 76 millones de euros para 7 años (1.806 millones pts/año), una cifra ligeramente inferior a la del LEADER II (1.849 millones pts/año). La Unión Europea aporta el 50% y las Administraciones nacionales la otra mitad, a partes iguales entre la Central, Gobierno de Aragón y Administración Local.

Los PRODER cubren todas las zonas rurales que no se integraron en el LEADER+ (vid mapa). Se han constituido 8 grupos que dispondrán en conjunto de algo más de 38 millones de euros con una media por grupo de 4,7 millones de euros. En este Programa se asume la ejecución de diferentes acciones con el objetivo prioritario de diversificación de la economía y del medio rural, siendo su fin último garantizar y reforzar el carácter multifuncional del medio rural aragonés. Se contemplan las siguientes medidas y actuaciones a desarrollar por los beneficiarios: formación; mejora de la transformación y comercialización de productos agrarios y de calidad; diversificación de actividades para aumentar las posibilidades de empleo y rentas alternativas; fomento del turismo y artesanado; protección del medio ambiente, conservación del paisaje agrario y forestal, así como la mejora del bienestar animal.

En definitiva, prácticamente todo el territorio rural aragonés queda cubierto con ayudas LEADER o PRODER, con un total del 711 municipios, una población de 472.302 habitantes y una superficie de 45.265 km<sup>2</sup>. La inversión pública total es de 109,3 millones de euros. En cuanto a los efectos más visibles, la propia Administración ha considerado que son los relacionados con la diversificación económica, potenciando la transformación y comercialización de los productos

Financiación de los LEADER + y PRODER en Aragón.  
Indicadores básicos



Fuente: Consejería de Economía y Hacienda. DGA. Elaboración propia.



Tabla 10  
Financiación del programa LEADER + en Aragón  
2000-2006

en euros	
MEDIDAS	total
1. Estrategias de de sarrollo	67.792.000
1.1. Adquisición de capacidades	152.000
1.2. Programa de desarrollo	67.640.000
2. Cooperación	7.752.000
2.1. Interterritorial	6.216.800
2.2. Transnacional	1.535.200
3. Gestión, seguimiento y evaluación	456.000
TOTAL	76.000.000

Fuente: DGA

agrarios, al ser los que mayoritariamente constituyen los recursos endógenos, además de los ligados al medio ambiente por su potencial turístico y de los efectos cualitativos y demostrativos en temas como transferencia tecnológica o mejora de la calidad de las producciones. Pero además todos los expertos coin-

ciden en que pese a que los fondos destinados a estas Iniciativas son un porcentaje muy pequeño del total de los programas comunitarios, su incidencia territorial ha sido muy fuerte, ya que ha movilizado a la sociedad local, haciéndola tomar conciencia de sus potencialidades ■

BIBLIOGRAFÍA

ARROYO, F.: *El reto de Europa: España en la CEE*. Editorial Síntesis. Madrid, 1988.

BIESCAS, José Antonio (2000) “ Políticas públicas y desarrollo” , en *Los retos de Teruel. Jornadas sobre cambio social y económico*. Alcorisa, 17-19 de septiembre. Instituto de Estudios Turolenses. Teruel. Pp. 81-114.

CHUECA, M. C.: FRUTOS, L. M. (2000) “ La iniciativa LEADER para el fomento del desarrollo rural. El caso del Maestrazgo turolense” en *Lecturas geográficas. Homenaje a José Estébanez Álvarez*, pp. 699-712. Universidad Complutense. Madrid.

Comisión Europea; MAPA; DGA (2000) *Informe de evaluación final de la Iniciativa LEADER II*.

DGA (2000) *Plan de Reconversión Socioeconómica de Aragón en el marco del Objetivo 2. Periodo 2000-2006*. Zaragoza.

DGA (2000) *Programa de Desarrollo Rural de Aragón (2000-2006)*. Zaragoza.

DGA (2000) *Plan de Desarrollo de Recursos Humanos de Aragón en el marco del Objetivo 3 (2000-2006)*. Zaragoza.

FRUTOS, L. M.; RUÍZ BUDRÍA, E. (1999)“ Los programas LEADER II en Aragón. Su contribución al desarrollo de espacios turísticos en el medio rural” , en *El territorio y su imagen*. Actas XVI Congreso de geógrafos españoles. Vol. I, pp. 471-482. Málaga.

RUÍZ BUDRÍA, E.; FRUTOS, L. M.; CLIMENT, E. (2000) “ La iniciativa LEADER y el desarrollo rural: el caso de Aragón” en *Los Espacios Rurales en el cambio de siglo: incertidumbres ante los procesos de globalización y desarrollo*. (2000), Actas del X Coloquio de Geografía Rural de España, pp. 586-696. Lérida.

RED ARAGONESA DE DESARROLLO RURAL. (2000). *El desarrollo rural en Aragón. Aragón LEADER*. Zaragoza.

SOSVILLA, S.; GADEA, M. D.; HERCE, J. A.; MONTAÑÉS, A. (2001). *Los efectos de las ayudas comunitarias en Aragón*. FEDEA/Universidad Complutense/Universidad de Zaragoza. Zaragoza (Pdf).



Fotografía: Aragón Press

Juan Manuel Ferrández, tras las recientes elecciones europeas.

**“Nuestros grandes problemas, que son el envejecimiento y la despoblación, nos permiten acceder tanto al Objetivo 2 como al Objetivo 3, lo que implica que multiplicamos la posibilidad de acceso a fondos”**

como es el caso de Aragón, para el próximo período 2007-2013, ya que es la Comisión Europea la que debe decidirlo. La propuesta del pasado 18 de febrero es dedicar a los fondos estructurales el 0,41% de la media del Producto Nacional Bruto de la Unión Europea ampliada a 25 estados, pero estamos todavía al principio de las negociaciones.

**Aragón participa en el Objetivo 3 por su condición de región transfronteriza. ¿qué podemos esperar de este programa?**

En general, los fondos Interreg promueven todo lo que contribuya a lograr un mejor conocimiento entre las diferentes regiones de Europa. Por ejemplo, sirven para ver, conocer y comparar cómo están atajando el problema de la despoblación en los países nórdicos y cómo lo atajamos en Aragón. Teóricamente, las coyunturas son completamente diferentes pero, en la práctica, se trata del mismo problema, por lo que merece la pena conocer las

soluciones que ellos toman en consideración para ver si son aplicables en nuestro caso. Parte de los fondos de Interreg también podrían destinarse a impulsar estudios relativos al paso del Vignemale. O a aprender de lo que ocurre en determinadas zonas poco pobladas de Suecia, en las que se están instalando industrias de alta tecnología. Nosotros no tenemos eso, pero a lo mejor podríamos ver cómo lo hacen ellos y cómo podríamos trasladar esa misma figura al caso aragonés. Pero no olvidemos el otro sentido, las experiencias que para nosotros han sido positivas y que podrían trasladarse al norte de Europa...

**¿Los objetivos 2 y 3 se complementan?**

Los objetivos 2 y 3 guardan similitudes. La ventaja que tenemos es que nosotros podemos utilizar fondos de ambos programas, en función de nuestras necesidades. Porque nuestros grandes problemas, que son el envejecimiento y la despoblación, nos permiten acceder tanto al Objetivo 2

como al Objetivo 3, lo que implica que multiplicamos la posibilidad de acceso a fondos.

**La Unión Europea intenta hacer de su economía la más dinámica y competitiva del mundo de aquí a 2010. ¿Qué puede hacer Aragón para estar en sintonía con este objetivo?**

Europa tiene muy claro que la sociedad del futuro es una sociedad del conocimiento. Eso lo tenemos asumido todos y, por lo tanto, las grandes inversiones que se van a producir de cualquiera de los fondos (Objetivos 1, 2 y 3) tendrá entre sus criterios fundamentales todo aquello que vaya destinado a la sociedad del conocimiento, a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, y a los beneficios medioambientales. Es un criterio horizontal y absolutamente básico para el desarrollo de los proyectos que hagamos. Si desarrollas un proyecto que implique mejoras en nuevas tecnologías de la información y mejoras medioambientales, ambos se consideran criterios fundamentales para ser elegibles. Si mañana proponemos un proyecto para evitar la despoblación y el envejecimiento, y tenemos una empresa que produce sulfuros, por mucho que estemos dentro de los criterios ese primer carácter básico no se da porque rompe el criterio medioambiental. Sin embargo, si lo que creas es otro Walqa en los Monegros, como un elemento de desarrollo que, además, implique que todos los procesos de investigación que se van a dar también contribuyan al mantenimiento del medio ambiente, eso es básico. Hay que presentar proyectos en función de los criterios que te marca el Tercer Informe de Cohesión.

**¿Qué cabe destacar del Tercer Informe de Cohesión?**

Introduce como factor clave la rentabilidad. Es decir, que importará menos el ámbito de actuación de los programas, que se trate de una región, una provincia o una comarca, que el criterio de eficacia de los fondos que se aporten.

**¿Cuáles han de ser los siguientes pasos de Aragón?**

Lo primero y básico era parar el trasvase del Ebro, y eso lo hemos conseguido. Ahora hay que luchar por mantener el envejecimiento como factor decisivo en la financiación ■

## HORIZONTES

Poema e imágenes: José Verón Gormaz

Valle del Ribota



*Igual que los enigmas han de ser las mañanas.*



Ibón de Anayet



*Nacientes como el alba  
han de ser los misterios.*

El río Jalón (Embid)



*Silenciosas las dudas  
y frescos los augurios.*



Eras de la Morería (Calatayud)



*He visto, lejos, las primeras brumas  
velando el despertar de la frontera.*

Campo Romanos



*He conversado con la lejanía,  
y su voz era el eco de un riesgo consentido.*



Casas de Moros



*Hay sílabas perdidas que buscan la luz,  
porque el enigma siempre se ilumina*

Valle del Perejiles



*cuando el alba se escapa hacia el olvido  
y un sentimiento oculto se rebela en la noche.*





### Comarca del Jiloca

Coordinador: Emilio Benedicto Gimeno  
Colección Territorio, nº 9

La presente entrega, dentro del índice común a toda la colección Territorio, hace referencia al marco natural con capítulos dedicados a la geología y al relieve de la comarca que, junto con el clima, tanto condicionan el desarrollo de todas las demás facetas biológicas y económicas; el medio natural se completa con un análisis del paisaje vegetal y de la fauna de la comarca. Y es que la colección está dedicada en su fundamento a dotar de una obra de referencia, rigurosa y amena, a cada una de las comarcas aragonesas. Corresponde esta vez a Jiloca salir de las prensas para hacer llegar al público una aproximación politemática a esta comarca meridional.

El pasado se analiza a través de la cultura celtibérica propia de la zona y caracterizada por la sistemática explotación del hierro, el feudalismo medieval y el peculiar sistema de organización de las “Aldeas de Daroca”. Especial mención merece el atrayente conjunto de casas-palacio, símbolo de la naciente oligarquía en los siglos de la edad moderna. La guerra carlista es analizada dentro de sus parámetros políticos y sociales, y se hace un alto en el papel que jugó en ella el imponente castillo de Peracense.

El arte está presente en el libro a través del mudéjar que, junto con el

barroco, son las manifestaciones estéticas dominantes en la comarca. Un recorrido por los abundantes y originales peirones que salpican esta zona nos introducen en el ámbito de la religiosidad popular. Un repaso a los ecos que la comarca ha dejado en la literatura completan esta visión.

Las huellas de sus gentes quedan analizadas y expuestas en el capítulo dedicado a las tradiciones y manifestaciones de carácter antropológico, los juegos tradicionales y un riguroso repaso por el nutrido conjunto de personalidades ilustres relacionadas con el pasado de esta comarca.

La radiografía del presente social comarcal inicia la quinta parte del libro, que se completa con análisis de las actividades económicas, estudios demográficos, y con una especial incidencia en las industrias alimentarias. Aún más en concreto, se dedica toda una parte al estudio del impacto del “Jamón de Teruel” en la economía de este territorio. Las comunicaciones y su papel en el futuro de la comarca completan esta parte de la publicación.

Termina el libro con un elenco de todos y cada uno de los pueblos que constituyen la comarca del Jiloca, y con un exhaustivo anexo de tablas y datos aportados por el Instituto Aragonés de Estadística.



### Comarca del Campo de Borja

Coordinadores: Isidro Aguilera Aragón  
y Mª Fernanda Blasco Sancho  
Colección Territorio, nº 10

Con este número son ya una decena los títulos publicados en la colección Territorio. Corresponde esta vez a una de las comarcas más arraigadas y señeras de nuestra Comunidad Autónoma: Campo de Borja. Se abre el libro con una justificación de los coordinadores ante el nuevo espacio administrativo, y que es un completo estudio de la evolución de la comarca y de los agentes que han intervenido a lo largo de la historia hasta cristalizar en esta realidad política.

El medio físico se trata a través de un riguroso artículo donde se explican las grandes unidades geomorfológicas de esta zona que, a pesar de su reducido tamaño, posee una gran variedad de paisajes: desde las sierras moncainas al Ebro, pasando por las suaves lomas de los llanos de Plasencia, el valle del Huecha o la Muela de Borja. El apartado del medio natural se completa con dos trabajos más, uno sobre la vegetación en la comarca y su evolución y otro sobre la fauna. De esta forma se enmarcan perfectamente los siguientes capítulos dedicados al ser humano y a las huellas que ha dejado en el Campo de Borja.

Comienza la segunda parte con un repaso muy completo a las principales etapas del pasado más remoto de la comarca, desde el paleolítico hasta el fin de la antigüedad clásica, haciendo hincapié en la riqueza arqueológica de esta zona, puerta entre la meseta y el valle del Ebro. El bloque dedicado al pasado prosigue ya con pinceladas más concretas que se centran en algunos de los aspectos históricos que han contribuido a forjar el carácter comarcal: las órdenes militares, el monasterio de Veruela, los trascendentales avatares de la edad moderna como la invasión castellana, la expulsión de los moriscos, la guerra de sucesión y la creación de los corregimientos. Termina esta parte con un repaso a las

claves que ayudan a comprender el tránsito a la contemporaneidad, base de la sociedad actual.

No podía pasarse por alto la gran riqueza artística que atesora el Campo de Borja. A ella va dedicado un extenso capítulo en el que, de forma sucinta, se ofrece una perspectiva cronológica de las artes plásticas y arquitectónicas desde le edad media hasta el siglo XIX. Esta visión se completa con un capítulo dedicado de manera monográfica al mudéjar, expresión artística en la que es tan rica esta comarca. Otro capítulo versa sobre la arquitectura civil y sus variaciones, ya sean casas solariegas, consistorios u obras de carácter público, de la que el Campo de Borja es uno de lo mejores exponentes de Aragón.

En el apartado que se dedica a las huellas de sus gentes se analizan tres cuestiones características y cohesionadoras de la sociedad: el alimento como expresión cultural, el vino y su importancia económica y social a través del fenómeno de las bodegas rupestres, y el dance aragonés, del cual existen numerosos ejemplos todavía hoy en el Campo de Borja. Se finaliza este bloque con un ensayo de personajes ilustres del pasado, relacionados con esta comarca, que sorprende por lo variado y lo conspicuo del elenco.

El presente y el futuro se ven a través de un documentado y riguroso artículo en el que se analiza la evolución económica de la comarca, su estado actual y se hace una prospectiva de futuro. Se completa con las tablas del Instituto Aragonés de Estadística.

Para finalizar el libro, y como es preceptivo en la colección, se presenta un compacto catálogo de las dieciocho poblaciones que componen la comarca del Campo de Borja, aportando en un ameno texto sus datos más importantes, lo que permite un rápido acercamiento a este territorio fronterizo de Aragón.

### El Consejo de Europa en la red: [www.coe.int](http://www.coe.int)



Además de la dirección genérica del Consejo de Europa [www.coe.int](http://www.coe.int)) y de la versión en español resumida de su portal ([http://www.coe.int/T/ES/Com/About\\_Coe/](http://www.coe.int/T/ES/Com/About_Coe/)), un organismo de referencia en cuanto al debate territorial del continente, aportamos dos accesos concretos de los muchos que pueden encontrarse en este portal.

En primer lugar, la que permite acceder a todos los documentos que reflejan las conclusiones y resoluciones resultantes de todas las conferencias de ministros responsables de la planificación territorial celebradas desde la que tuvo lugar en 1970, en la entonces capital de la Alemania Occidental, Bonn<sup>1</sup>.

La segunda, corresponde a un documento concreto, el que recoge las conclusiones de la sesión celebrada en Torremolinos, la única celebrada en España, en mayo de 1983, que dan cuerpo a la Carta Europea de Ordenación Territorial<sup>2</sup>.



<sup>1</sup>[www.coe.int/T/E/Cultural\\_Co-operation/Environment/CEMAT/List\\_of\\_Conferences/default.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/T/E/Cultural_Co-operation/Environment/CEMAT/List_of_Conferences/default.asp#TopOfPage)

<sup>2</sup>[www.coe.int/T/E/Cultural\\_Co-operation/Environment/CEMAT/List\\_of\\_Conferences/071\\_resol1983.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/T/E/Cultural_Co-operation/Environment/CEMAT/List_of_Conferences/071_resol1983.asp#TopOfPage)



# 10 años de desarrollo sostenible



El Parque Natural Posets-Maladeta cumple una década.

Casi nada para un paisaje que comenzó a esculpirse hace dos millones de años...  
Pero mucho para las comarcas que, gracias a esta figura de protección, han sabido impulsar el desarrollo sostenible.

Felicidades.



## Oficinas Delegadas del Gobierno de Aragón

### ALCAÑIZ

Av. Bartolomé Esteban, 58  
44600 – Alcañiz (TERUEL)  
Teléfono: 978 83 45 45  
Fax: 978 83 45 52  
e-mail: odalcañiz@aragob.es

### CALAMOCHA

Melchor de Luzón, 6  
44200 – Calamocha (TERUEL)  
Teléfono: 978 73 05 94  
Fax: 978 73 05 95  
e-mail: odcalamocha@aragob.es

### CALATAYUD

Plaza de España, 1  
50300 – Calatayud (ZARAGOZA)  
Teléfono: 976 88 90 60  
Fax: 976 88 90 61

### EJEA DE LOS CABALLEROS

Media Villa, 27  
50600 – Ejea de los Caballeros (ZARAGOZA)  
Teléfono: 976 67 71 73  
Fax: 976 67 71 72

e-mail: odejea@aragob.es

### TARAZONA

Plaza de España, s/n  
50500 – Tarazona (ZARAGOZA)  
Teléfono: 976 19 92 04  
Fax: 976 19 92 03  
e-mail: odtarazona@aragob.es

### JACA

Av. Levante, 10  
22700 – Jaca (HUESCA)  
Teléfono: 974 35 67 35  
Fax: 974 35 67 45  
e-mail: odjaca@aragob.es

### FRAGA

San Quintín, 1-3  
22520 – Fraga (HUESCA)  
Teléfono: 974 47 47 30  
Fax: 974 47 47 31  
e-mail: odfraga@aragob.es

### HUESCA

Plaza de Cervantes, 1

22003 – Huesca  
Teléfono: 974 29 31 34  
Fax: 974 29 31 31

### TERUEL

General Pizarro, 1  
44001 – Teruel  
Teléfono: 978 64 10 01  
Fax: 978 64 10 03

### MADRID

Felipe IV, 5, bajo izda.  
28014 - Madrid  
Teléfono: 91 523 90 30  
e-mail: oficinademadrid@aragob.es

### OFICINA DEL GOBIERNO DE ARAGÓN PARA ASUNTOS EUROPEOS

Square de Meeus, 18  
1050 - Bruxelles (Bélgica)  
Teléfono: 00 32 25 02 43 44  
Fax: 00 32 25 02 76 61  
e-mail: dga.bx@euronet.be

## SERVICIO DE EMERGENCIAS: 112

### PROTECCIÓN CIVIL

112 es el número de teléfono gratuito, en servicio las 24 horas del día, al que recurrir en casos de emergencia y situaciones de accidente, robo, incendios o necesidad de asistencia médica urgente. Se trata de un servicio público que ofrece la Dirección General de Interior del Gobierno de Aragón y proporciona acceso directo a Bomberos, Policía y Protección Civil. De esta forma, a través de un único número de teléfono, el ciudadano puede acceder directamente al servicio de Protección Civil del Gobierno de Aragón en caso de emergencia.



## BOLETÍN DE SUSCRIPCIÓN

### Suscripción gratuita a **territorio** & DESARROLLO LOCAL

Nombre y apellidos \_\_\_\_\_

Teléfono \_\_\_\_\_

Dirección \_\_\_\_\_

Código postal \_\_\_\_\_

Provincia \_\_\_\_\_

Correo electrónico \_\_\_\_\_

Para suscribirse mediante correo postal, envíe este cupón a: Revista **territorio** & DESARROLLO LOCAL  
Gobierno de Aragón, Dpto. de Ordenación Territorial.  
Pº María Agustín, 361. 50004 Zaragoza

Si lo prefiere, puede suscribirse vía correo electrónico: [territorio@aragon.es](mailto:territorio@aragon.es)